

I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CANDELA MAS, Francisco: *Comentario y exégesis de la nueva Ley de Contrabando y defraudación*. Prólogo del Ilmo. Sr. D. Eugenio Pérez Botija. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1954. Págs. XLVII y 410.

En 20 de diciembre de 1952 se promulgó la Ley de Bases para la redacción de un nuevo texto articulado de Ley de Contrabando y defraudación, denominación de «Ley de Bases» que CANDELA estima poco apropiada (fr. pág. 16). El texto refundido vigente fué aprobado por Decreto de 11 de septiembre de 1953, y sobre los preceptos de éste, el autor ha escrito otra obra eminentemente práctica, como demuestran las siguientes palabras de la introducción: «Nuestra labor —se afirma— se orienta en el análisis del texto vigente a lograr una amplia comprensión del propósito del legislador, en relación con la creencia y la forma de la Ley actual, con utilización de la jurisprudencia anterior, en todos aquellos puntos en que resulta evidente su pertinencia y su consiguiente invocación. Si hemos incluido un apartado dedicado al examen crítico de cada uno de los artículos, no ha sido por un deseo de enjuiciamiento de la labor del legislador, sino para una verificación del logro del propósito» (pág. XXVI).

En cierto modo, como afirma PÉREZ BOTIJA en el prólogo, la obra no es totalmente nueva: «en algunos aspectos tiene la solera de casi una segunda edi-

ción a sus primeros Comentarios a la Ley de 1929».

El volumen de que ahora damos noticia es el primero de la obra. Por ello demostramos nuestro juicio de conjunto hasta la aparición del volumen segundo, en que se incluirá —así lo promete el autor en este primero— un índice general alfabético que será de suma utilidad para cuantos tengan que acudir a estos *Comentarios*.

Este volumen primero comprende: cuarenta y siete páginas con numeración romana, en las que se recoge el prólogo de PÉREZ BOTIJA —sumamente acertado al enjuiciar la más trascendental reforma del nuevo texto—, la introducción y el sumario sistemático del volumen, a fin de facilitar su manejo. El resto del tomo —cuatrocientas diez páginas de numeración arábica— comprende: el texto de la Ley de Bases de 20 de diciembre de 1952, una crítica de la misma (que se publicó con anterioridad en el núm. 9 de la «Revista de Derecho Financiero») y el comentario a los primeros 48 artículos del texto refundido.

J. G. P.

P. DUEZ y G. DEBEYRE: *Traité de Droit Administratif* París, 1952. Páginas VIII + 984.

Cuando hace varios decenios examinaba ORLANDO el estado científico de la literatura jurídico-pública de su país, se-

BIBLIOGRAFÍA

ñalaba la situación intermedia en que se encontraba colocada en relación con la francesa y la alemana: aquélla estaba presidida por un método excesivamente positivista, intentando sus construcciones, a partir del caso jurisprudencial, casi siempre con más brillantez en la expresión que profundidad en el contenido; ésta, demasiado abstrusa y teórica, dificultando a veces la solución de problemas fáciles artificialmente complicados.

Si tratásemos ahora de ofrecer ejemplos a la ciencia jurídico-administrativa española, afortunadamente en un momento de inquietud y de esperanzadoras perspectivas, habríamos de recomendar también a sus cultivadores el mantenimiento de una dirección intermedia, que en esta ocasión habría de dejar a sus dos costados, como extremistas, las posturas predominantes en Francia y en Italia. Porque si la ciencia jurídica italiana, en su perfección técnica, llega a veces a encerrarse en un dogmatismo logicista que incluso hace perder de vista los intereses en juego que todo problema jurídico ofrece en primer término, también resulta evidente que las obras francesas de Derecho administrativo proporcionan, sí, una excelente visión de conjunto de lo que es el Derecho administrativo francés y de las conquistas de la jurisprudencia del Consejo de Estado, pero no son tan perfectas a la hora de proporcionar criterios técnicos de un cierto valor universal, aplicables, por tanto, a un distinto derecho positivo.

Es posible que la explicación de todo esto se encuentre en el hecho de la diferente situación en que se encuentra el tratadista de Derecho administrativo francés respecto de su colega italiano o español. Para el francés hay una materia prima fundamental constituida por las decisiones jurisprudenciales del Consejo de Estado, precisas en su técnica jurídica, equitativas desde el ángulo de la justicia y oportunas desde el punto de vista administrativo; puede decirse, hasta cierto punto, que lo científico ha ido a remolque de la obra de la jurisprudencia (con todas las salvedades de que es susceptible esta afirmación). En España, en cambio (y por lo que parece, también en Italia), ha sucedido precisamente lo contrario:

el jurista científico se ha esforzado repetidamente en convencer a la jurisdicción contencioso-administrativa que, al resolver sobre una cuestión de Derecho administrativo, había que tener en cuenta un sistema de principios—y, por supuesto, de normas—distinto al del ordenamiento jurídico privado. La ciencia jurídico-administrativa ha tenido que actuar así de motor y no de remolque, y, al carecer de un material arquetípico sobre el que operar, se ha hecho relativamente abstracta y dogmática.

Las consideraciones anteriores las hemos traído a colación únicamente a los efectos de hacer explicables los juicios que el excelente *Traité* de DUEZ y DEBEYRE ha merecido a los juristas italianos. No hace mucho tiempo, G. MIELE se refería a la escasa elaboración teórica y simplificación excesiva de los problemas, desde el punto de vista doctrinal, que caracterizaban las obras francesas, y M. CANTUCCI, haciéndose eco de estos juicios al recensionar la obra que nos ocupa en la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, añade sus dudas acerca del valor efectivo que en el desarrollo de la técnica jurídica del Derecho público hayan tenido realmente los juristas franceses de la llamada escuela realista y lamenta el desconocimiento que la doctrina francesa, y en este caso DUEZ y DEBEYRE, tienen respecto de la literatura jurídica de otros países, y especialmente de la italiana.

Hemos de señalar que los actuales juristas españoles de Derecho público nos hemos aficionado ya lo suficiente a la técnica italiana como para encontrar justificados los juicios anteriores. Pero también reconocemos la ejemplaridad de una obra como el *Traité*, que comentamos, en orden a cómo debe exponerse un sistema jurídico vigente en un momento determinado para que lo entiendan propios y extraños.

Por lo que se refiere al sistema de la obra, comienza con una *Introducción*, donde, en poquísimas páginas, se resuelven problemas fundamentales en relación con el concepto y los caracteres generales del Derecho administrativo. Sigue una primera parte sobre organización administrativa francesa que los autores en-

tienden conveniente colocar al comienzo del estudio del Derecho administrativo, dada la similitud de problemas con el Derecho constitucional—fundamentalmente organizativos—estudiado por los alumnos, a los que principalmente va dirigida la obra, en el curso anterior de la Licenciatura de Derecho.

La segunda parte de la obra se dedica a la técnica del Derecho público francés y su aplicación al Derecho administrativo. Que los problemas que en esta parte se agrupan lo hayan sido bajo la rúbrica indicada, lo consideramos absolutamente arbitrario y convencional, a no ser que nuestro concepto de lo que debe entenderse por *técnica jurídica* sea completamente erróneo. Pero insistimos en que es cosa bien distinta, por ejemplo, del principio del *respeto a la legalidad* que en esta parte se estudia.

En cambio, la cuarta parte de la obra, dedicada a los procedimientos de intervención de la Administración, son los que buena parte de la doctrina francesa (por ejemplo, RIVERO) estudia como *técnicas* de la intervención administrativa.

En relación con esta parte cuarta, se ha de señalar que los autores corrigen el excesivamente amplio concepto del *servicio público* que tradicionalmente ha dominado la doctrina francesa, para reducirlo a uno de los procedimientos de intervención administrativa junto a la policía, las empresas privadas colaboradoras de la Administración pública y las empresas privadas de interés público.

Como frecuentemente ocurre en las obras francesas, falta en ésta también el estudio dogmático del acto administrativo, pues no debe considerarse tal las páginas que en la segunda parte se dedican a los diversos tipos de actos jurídicos.

La parte tercera se dedica al contenido-administrativo, y sólo desde este ángulo tiene entrada en escena el acto administrativo como objeto precisamente de la impugnación contenciosa. Es un argumento más a favor de la opinión que inicialmente hemos expuesto de cómo el jurista teórico de Derecho público ha ido siempre en Francia a remolque de la jurisprudencia.

La quinta parte es bastante amplia y comprende un libro dedicado al *perso-*

nal y otro al dominio, en el examen de los modos de adquisición del cual se estudia el problema de las nacionalizaciones. El que se incluya en esta quinta parte, cuya rúbrica general es *los medios de acción administrativa*, lo relativo a funcionarios públicos, nos parece ciertamente anticuado. Hoy día no hay quien trate esta cuestión fuera de la organización administrativa.

Este último punto de la colocación sistemática de los funcionarios nos evidencia que nos encontramos ante una obra cuyas líneas generales quieren ser clásicas, sin perjuicio de que las innovaciones del Derecho administrativo de nuestros días tengan su debido lugar en el sistema. Hacia tiempo que en Francia no se producían tratados importantes de Derecho administrativo (lo cual no quiere significar desconocimiento de los méritos concurrentes en los de WALINE, ROLLAND, LADAUDÈRE...), y en este sentido hay que saludar con calor al de DUEZ y DEBEYRE, que vuelve por los fueros de la tradición francesa del Derecho administrativo.

F. GARRIDO FALLA

UMBERTO FRAGOLA; *Gli atti amministrativi*. 1952. Págs. 171.

Además de la ya abundante bibliografía que existe sobre la materia, publica FRAGOLA esta obra, en la que refunde y expone su doctrina sobre los actos administrativos. Ya en 1939 publicó su magna y exhaustiva obra titulada *Gli atti amministrativi non negoziali*, en la que mantenía una original teoría que, por cierto, no ha sido seguida por la generalidad de los tratadistas.

El autor divide su obra en siete capítulos, a lo largo de los cuales insiste en el conceptualismo excesivo de la actual doctrina italiana.

El I trata de la anatomía del acto administrativo, en el que, tras definir los actos administrativos de manera amplia, como «los hechos, los comportamientos y las acciones jurídicamente relevantes» (con lo cual el acto es todo hecho o acción imputable a la Administración, no

BIBLIOGRAFÍA

distinguiéndose entre acto y hecho material), estudia los elementos de los mismos, esenciales y accidentales, destacando la parte referente a los actos con efecto frente a terceros (en favor y en contra).

El capítulo II está dedicado a la evolución del acto administrativo, es decir, al procedimiento de formación. Distingue entre relaciones jurídicas y situaciones jurídicas, estas últimas como *prius* de aquellas que generan tan sólo expectativas y no realizaciones efectivas. Interesante también es la diferencia entre *procedimiento* (conjunto de actos preparatorios sin autonomía propia para terminar en un efecto final) y *concatenación* («collegamento») de actos (es decir, no ya preparatorios, sino autónomos). Se examinan después problemas tan importantes como los de la perfección y eficacia de los actos, la reiteración, la ejecutoriedad, la suspensión, la consolidación, la conservación de los inísimos. Destaca lo relativo a la «necropsia» del acto administrativo (pág. 82), consistente en la posibilidad de que, a pesar de haber sido satisfecha la pretensión de un particular, o habiendo sido eliminado un acto impugnado, pueda continuarse el recurso interpuesto en virtud de la subsistencia de un interés retroactivo a que se anule judicialmente; así, por ejemplo, para efectos de responsabilidades. Es una verdadera «autopsia» administrativa.

El capítulo III trata de la tipología de los actos administrativos negociales. Admite la existencia de contratos de derecho público (concesiones de servicio y demaniales y relación de empleo público), y distingue los negocios ampliativos (concesiones y autorizaciones) y los restrictivos (expropiatorios, punitivos, órdenes y prohibiciones). Entre los primeros destaca la «dispensa», que es considerada como negocio autónomo de derecho público.

El capítulo IV trata de la tipología de los actos no negociales, materia en la que ya el autor había manifestado su postura (vid. al principio). Estudia las declaraciones de sentimicuto, en las que destaca la propuesta como acto con relevancia jurídica, las de juicio con examen especial de los pareceres o informes, los

actos de comprobación, vistos, aprobaciones y homologaciones. Mención especial merecen los exámenes y títulos de estudio, con abundante jurisprudencia del Consejo de Estado italiano. Niega, sin embargo, la existencia de los llamados «accertamenti costitutivi» (actos de comprobación o de fijación, pero constitutivos). Cierra el capítulo con las declaraciones de ciencia o de conocimiento (certificaciones, documentaciones, relaciones, notificaciones y comunicaciones).

En el capítulo V se aborda el tema de la patología del acto administrativo. Cada uno de los vicios de violación de ley, incompetencia y exceso de poder se desarrollan con jurisprudencia y doctrina, debiendo mencionarse el vicio de «temor reverencial» (pág. 134), que conduce, según el autor —en los casos en que lo admite—, a la figura del exceso de poder. Finaliza el capítulo con el examen de la invalidez sucesiva o derivada.

La terapéutica del acto administrativo (es decir, la conservación y sanación del mismo), es objeto del capítulo VI. Estudia la conversión, la ratificación y la convalidación como medios especiales de sanación de los actos viciados. Pasa después revista a los medios de eliminación de los actos que, por no ser sanables, deben de extirparse. Son éstos la revocación y la anulación. También en esta materia se examina el supuesto de «autoimpugnación» de los actos: el problema lo puso sobre el tapete en Italia S. LESSONA. Se trata de saber si la Administración puede eliminar un acto que los Tribunales han reconocido legítimo a consecuencia de un recurso. La solución es afirmativa siempre que lo haga por motivos distintos de legitimidad de los que dieron lugar a la decisión judicial y, desde luego, por motivos de oportunidad, pues ésta no se sujeta nunca a la cosa juzgada porque puede variar. Por último, habla de la *inaplicabilidad*, caso distinto de la impugnación, pues el acto pervive.

Termina el libro con un capítulo sobre la impugnación e investigación de los actos administrativos, en el que se trata el tema de la impugnación de los actos con forma de ley, de los de gobier-

no, de la ejecución de las decisiones judiciales y de su incumplimiento.

El libro que comentamos tiene indudables aciertos por la claridad con que se exponen los problemas. Es útil su lectura, sobre todo para quien tenga al menos una mediana formación del Derecho administrativo italiano.

J. A. G.^a TREVIJANO

A. GALLEG0 Y BURÍN: *Manual de Derecho Secretarial*. Madrid, 1945. 492 páginas.

El señor GALLEG0 Y BURÍN había publicado ya durante los años 1941 y 1948 dos ediciones del *Derecho Secre-arial de Administración Local*, del cual este Manual viene a ser, en esencia, una tercera edición. Naturalmente, una edición sumamente reformada en cuanto los cambios legislativos de entonces acá han sido en esta materia importantes, debido a la publicación de la Ley articulada de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 y los Reglamentos de funcionarios de Administración Local de 30 de mayo de 1952, de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales de 17 de mayo de 1952, y de contratación de las Corporaciones locales de 9 de febrero de 1953.

Por lo demás, la obra trasluce la doble preocupación que ya presidiera los anteriores escritos del autor: de una parte, la creencia en la autonomía del derecho municipal, que hace necesario el tratamiento específico de sus cuestiones; de otra, algo más ambicioso todavía, como es la elaboración, dentro del derecho municipal, de un derecho específico construido metódicamente en torno a la institución del secretario, funcionario clave y fundamental en la Administración Local. Cualquiera que sea la justificación teórica que pueda buscarse a esto último, es lo cierto que la obra se ha de proponer la finalidad práctica de ofrecer en forma de sistema el conjunto de conocimientos jurídicos necesarios para el desempeño de la función de secretario de Administración Local, finalidad tanto

más importante si se tiene en cuenta el gran número de secretarios *no letrados* en cuyas manos están los resortes de la Administración de tantos Municipios de pequeña categoría.

Por lo que se refiere a la sistemática de la obra, comienza con *una parte general*, en la que, junto a otros problemas generales, se aborda la importante cuestión de la fe pública administrativa que el Estado confiere a los secretarios de Administraciones Locales y su delimitación frente a la fe notarial; sigue una parte que el autor titula «derecho subjetivo» (terminología ésta que, como la de la parte anterior, no estimamos muy acertada), en la que se estudian los documentos y expedientes que maneja el secretario, y, finalmente, *una parte especial*, en la que se incluyen materias que no han sido tratadas en las anteriores, pero que estimamos no hubiese habido ningún inconveniente en poder repartir entre ellas.

Una obra que hay que agrupar entre el conjunto de esfuerzos que de unos años a esta parte se aúnan para la noble tarea—en tan gran medida ya conseguida—de elevar la preparación técnica del secretariado de Administración Local.

F. GARRIDO FALLA

GARRIDO FALLA, Fernando: *Las transformaciones del régimen administrativo*. Madrid, 1954. Instituto de Estudios Políticos. Págs. 185.

Se trata, como el autor refiere en el prólogo del libro, de una recopilación taquigráfica de las siete conferencias pronunciadas entre los meses de marzo y mayo de 1953, por el mismo, en el Instituto de Estudios Políticos.

Realmente es un acierto la publicación de este libro, por la oportunidad y la necesidad de dar a conocer en qué consiste el tan traído y llevado cambio de rumbo de la Administración. Se habla de crisis, como si con este vocablo se pudiera dar a conocer en su integridad lo que supone la modificación de los moldes clásicos del Derecho administra-

BIBLIOGRAFÍA

tivo: abandonemos por un momento la palabra crisis, y oigamos a GARRIDO en su magnífica exposición de lo que en la realidad ha sucedido.

La primera conferencia está dedicada a «la Administración pública y los peligros para la libertad». Parte el autor de la *contingencia* y *relatividad* histórica del Derecho administrativo; para él no supone derecho administrativo la existencia de «normas de organización» (en este sentido siempre hubiera existido, pues la organización es de siempre); es precisamente lo contrario, es decir, que el derecho administrativo es lo que da juridicidad a dichas normas. La norma organizativa no es *per sé* jurídica (1); lo que le da este carácter es la existencia del derecho administrativo, existencia que es una consecuencia del tipo histórico llamado Estado de Derecho. Por ello la desaparición de este tipo de Estado tiene que llevar a la desaparición del derecho administrativo nacido entonces, y que es el que clásicamente se conoce.

¿En qué consiste este cambio? El Estado de Derecho fué el Estado de la legalidad y de la juridicidad formal sobre la justicia. Pues bien, la nueva Administración busca afanosamente algo más: busca la justicia material. No se conforma con la legalidad kelseniana y con el formalismo puro; indaga la manera de alcanzar la justicia material (no sólo hay que obrar legalmente, sino que hay que obrar justa y oportunamente).

La sociedad no es ya una esfera totalmente deslindada del Estado (y por ello de la Administración) a lo STEIN, es decir, no es un «dato» más a tener en cuenta; es un fin en sí, y por ello la Administración debe conformarla a su manera. Además, la libertad ya no va a ser un concepto negativo que se oponga por vía de «excepción» al Estado, sino que va a tener un sentido positivo: es decir, ya no basta con no molestar la esfera privada, precisa garantizar un *minimum* nacional de servicio público. Una última modalidad de estos cambios la constitu-

(1) En este sentido, puede consultarse también el original libro de GIANNINI *Lezioni di Dir. amm.*, 1950.

ye para GARRIDO la centralización en el campo económico.

Partiendo, por lo tanto, de que las libertades se sacrifican a cambio de seguridades (2), se pregunta el autor los peligros que entraña este cambio de rumbo administrativo. La solución consiste en *arbitrar medios que garanticen* a) particular que lo que pierde en libertades lo gana en seguridades. El Derecho administrativo es lo suficientemente flexible para armonizar la libertad con los nuevos hechos.

La segunda conferencia está dedicada a la «flexibilidad del Derecho administrativo para superar la actual crisis». El Derecho administrativo, en efecto, ha sido siempre un punto de equilibrio entre principios autoritarios y principios liberales. Autoridad y libertad son dos capítulos que siempre marchan a la cabeza de cualquier tratado de nuestros tiempos (3). Paradójicamente, la Revolución francesa hizo nacer el orden individualista y el régimen administrativo; por ello el autor estudia detenidamente la crisis de cada uno de los dogmas del individualismo, llevada a cabo precisamente por el régimen administrativo. Así, la abolición de los privilegios quiebra ante el privilegio administrativo; la abolición de las entidades intermedias entre Estado-individuo está superada con la doctrina del poder municipal y la teoría de la institución, precisamente elaborada por administrativistas; la consideración de la propiedad como derecho absoluto se suaviza con el concepto administrativo de la función social y de los derechos relativos (4); por último, la autonomía de la voluntad quiebra en el Derecho administrativo con la teoría del acto-

(2) Decíamos nosotros asimismo, en el artículo *Aspectos de la Administración económica*, en esta REVISTA, número 12, que las intervenciones eran onerosas y no gratuitas porque suponían una restricción de libertades.

(3) Vid., por ejemplo, ALESSI, *Sistema*; GIANNINI, *op. cit.*, y, en general, las obras generales.

(4) Derechos debilitados y derechos reflejos les llaman los alemanes, seguidos por los italianos.

condición y las relaciones-tipo. Junto a estas fallas de la teoría clásica, el Derecho administrativo ha ido elaborando principios propios, como los de la solidaridad, el *minimum* nacional del servicio público, la colaboración ciudadana, etcétera. Esta flexibilidad es lo que hace que se mire con optimismo la empresa de enmarcar jurídicamente los nuevos nechos.

Dedicó la tercera conferencia al *«método para la investigación e interpretación de esta flexibilidad»*. La estrecha metodología exegética iniciada en el derecho privado por influencias lógicas del racionalismo jurídico que supone la Revolución francesa y la época de las codificaciones, fue superada por GÉNY, quien, al propugnar el examen no sólo del texto legal, sino de la realidad social a que las leyes se dirigen, tuvo la influencia de la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa. Existe por ello una mutua relación entre derecho civil y derecho administrativo: aquél, señalando la técnica constructiva del sistema, y éste, el método propiamente dicho. ¿Cuál es entonces la peculiaridad del método jurídico-administrativo? El método administrativo está influido por la teleología de la Administración: es el examen de los fines y su realización instrumental lo que hay que tener en cuenta. ¿Qué fines? Los del derecho, por supuesto, pero además, y sobre todo, el interés público. Por ello la jurisprudencia administrativa es una «jurisprudencia de intereses», de la prevalencia, en todo momento, de los intereses de la Administración sobre los particulares; la desigualdad de las partes es un axioma del que hay que partir al estudiar el Derecho administrativo: los intereses que definen la Administración no son intereses de parte, sino interés público (5). Porque el método y la interpretación administrativa deben de tener presente el interés público, es por lo que no se nos «puede quedar viejo» en las manos, ya que en todo momento estará evolucionando con la realidad social.

Los razonamientos de GARRIDO son teó-

ricamente impecables, y ojalá que se llegara a conseguir en nuestra patria un sistema de control de esos tipos «*standard*» que son el interés y el servicio público.

«Las formas de intervención administrativa y su revisión» constituye el tema de la cuarta conferencia. Partiendo de la diferencia entre las normas paralelas y normas complementarias respecto de la fuerza o realidad social, afirma GARRIDO que la intervención propiamente dicha se da solamente en el segundo tipo de normas: en las complementarias, que tratan de realizar estatalmente lo que las fuerzas sociales libres no son capaces de llevar a cabo. Estudia posteriormente las tesis de PRESUTTI, BONNARD, RIVERO y RIFERT en relación con las clases de intervención, para llegar a aceptar la postura de JORDANA DE POZAS en España, que distingue tres clases de intervención: policía, fomento y servicio público. Con esto se ha enmarcado el tema central del problema. Ahora todo consiste en determinar hasta qué extremo estos conceptos iniciales han sufrido los embates de la nueva Administración.

La quinta conferencia se refiere a «Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa». Tras de definir la policía como el conjunto de medidas coactivas arbitradas por el Derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública, hace un estudio histórico de la evolución del concepto que, a través de un proceso de destilación, llega, antes del Estado de Derecho, a ser una policía de «seguridad». Si durante el «Estado-policía» ésta era una facultad ordinaria y discrecional del Príncipe, cuando aparece el Estado liberal se transforma en una facultad excepcional de la Administración pública. La finalidad de la policía es ya el «orden público», que en este sentido clásico está integrado por la seguridad, salubridad y tranquilidad. ¿Cambios sufridos? Por un lado, la aparición de las llamadas policías «especiales», junto a la de seguridad; por otro, la ampliación de la noción de orden público, que hace entrar dentro de él numerosas actividades antes excluidas. El carácter positivo de la policía actual (*obligaciones de hacer*) no hace

(5) Precisamente en esto estriba la teoría jurisprudencial del exceso de poder y de la oportunidad administrativa.

desaparecer su concepto, sino que puede explicarse perfectamente.

Analiza después los conceptos de libertad y propiedad en relación con la nueva policía administrativa. La libertad —de la cual se ha fundamentalmente en la autonomía de la voluntad— no siempre se ve disminuida por intervenciones policiales, es decir, que existe la posibilidad de que la autonomía de la voluntad se vea radicalmente sustituida de la contratación privada, sin que la policía administrativa tenga ocasión de aparecer por ninguna parte. No existe la mayor parte de las veces un nuevo organismo administrativo, que es base necesaria —dice el autor— para que surja una relación jurídico-administrativa. Realmente es un punto harto discutible este de si es necesario para la existencia de relaciones jurídico-administrativas la aparición de un organismo *ad hoc*. Es el problema, en definitiva, de si las relaciones jurídico-administrativas han de establecerse «otodado» siendo parte necesaria la Administración. Puede admitirse la existencia de relaciones *reflejadas* interparticulares, pero con fondo jurídico-público, en cuyo caso habría que admitir la intervención policial (así, por ejemplo, la mayor parte de relaciones laborales entre sujetos privados). La conclusión de GARRIDO es que la falta de autonomía de la voluntad ha producido la intervención, y no al contrario.

Por último, explica, desde el ángulo de la policía, las intervenciones en la propiedad, sobre todo de carácter positivo (cultivo forzoso, legislación de solares, etc.).

«La crisis de la noción de servicio público» ocupa la atención de la sexta conferencia. La crítica se dirige fundamentalmente a demostrar que las intervenciones en el campo económico, actuales y recientes, no constituyen un cuarto miembro junto a la policía, fomento y servicio público, como ha pretendido VILLAR PALASI en su artículo sobre *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, publicado en el núm. 3 de esta REVISTA. Este cuarto miembro sería para él la «gestión económica». Para GARRIDO, los índices de esta gestión económica demuestran que nos movemos en el

campo del derecho privado (actividad administrativa sometida al derecho privado).

Nosotros hemos tomado parte ya en la cuestión de las intervenciones económicas desde el punto de vista jurídico (6), y creemos que ambas posturas son perfectamente conciliables: una cosa es la crisis del servicio público en sentido material, y otra la forma de gestión de las nuevas intervenciones. Lo primero nos parece incuestionable; hemos hablado por ello de otro miembro entre el servicio público y la gestión privada de la Administración: el servicio de «interés público». Ahora bien, una cosa es el servicio público, y otra su sometimiento o no al derecho privado; decimos que existen servicios públicos «económicos» sometidos al derecho privado. ¿Cuándo? En el momento de su explotación. Por esto hay que tener bien claros los conceptos de *organización* y *explotación* del servicio. Lo primero, normalmente, estará sometido al derecho público (expropiaciones, por ejemplo); lo segundo, en cuanto económico, al derecho privado. Si esto es así, quiérese decir que hay las siguientes actividades: policía, fomento, servicio público económico (por lo que aquí respecta), servicio de *interés público económico* (carencia de los caracteres del anterior o de algunos), gestión privada de la Administración. Los tres últimos miembros, en el momento de la «explotación» o desarrollo, están sometidos al derecho privado.

Con esto queda reiterada nuestra opinión. Por ello creemos posible la mutua comprensión de las posturas opuestas en la apariencia. Cada uno ha mirado el problema desde un ángulo: material el uno, y formal el otro, siendo así que hay que contemplarlo desde ambos, pues unilateralmente quiebran los supuestos. Ni una actividad, por ser servicio público, está sometida (en la explotación) sin más al derecho público (así, los económicos), ni la adopción de formas privadas envuelven y conculcan su concepto, porque —repite— una cosa es la organización jurídica de las empresas y otra la natu-

(6) Vid. *Aspectos de la Adm. económica*, REV. ADM. PÚBLICA, núm. 12.

ralexa de la actividad desarrollada (también un servicio público puede estar en manos de un concesionario, sin que por ello deje de ser tal servicio).

Cierra su ciclo de conferencias, y el libro que reseñamos, con la «justicia administrativa y responsabilidad de la Administración». Parte de la distinción italiana entre «normas de acción y de relación», estas últimas generadoras de derechos subjetivos y las primeras de intereses. Nuestro sistema de contencioso-administrativo está montado sobre una concepción individualista, es decir, que se requiere para recurrir una lesión demostrada de la esfera privada; pero esto, a su vez, supone un inconveniente, y es la menor garantía del interés público que «tan sólo indirectamente» se tutela, a través de la tutela de los intereses particulares. Sin embargo, la evolución del Consejo de Estado francés, y hasta cierto punto la de la jurisprudencia española, marcan una tendencia «objetivista», en el sentido de salvaguardar la legalidad objetiva en sí misma sin necesidad de lesiones en esferas privadas. Pero esta tendencia no llega a transformar la justicia administrativa en justicia objetiva: se exige, en todo caso, el interés al recurso (personal, etc.), con lo que no degenera en una acción popular.

La justicia administrativa española, dice el autor, debe de aplicarse en dos sentidos: a) en cuanto al ámbito subjetivo de los recurrentes, y b) en cuanto a la materia del recurso (potestad discrecional y actos de gobierno). Suscribimos íntegramente lo anterior por cuanto mientras la potestad discrecional no sea indagable en vía de recurso, no podemos hablar de verdadera justicia administrativa. Es cierto que carecemos «jurisprudencialmente» de tradición, pero en algún momento habrá que iniciar la naturalización del «détournement de pouvoir».

Finaliza el libro con un estudio sobre la responsabilidad, poniendo de manifiesto la irresponsabilidad de la Administración española (del Estado) por aplicación del Código civil. El atraso de nuestro Derecho respecto a la materia en otros ordenamientos, es pavoroso: tan sólo en la esfera local se ha plasmado

un adelantado sistema de no de cloxio. Se legisla con mayor exactitud en la esfera local que en la estatal: ésta es la realidad actual.

De la exposición anterior se habrá podido el lector dar cuenta de lo que supone el libro de GARRIDO FALLA: le calificamos de oportuno y técnico, demostrando el autor conocimientos amplios, inquietud por los problemas extranjeros y utilización de los conceptos a que nos tiene acostumbrados la doctrina italiana y francesa, que es como decir la pura terminología administrativa. Los aspectos en que el autor de esta recensión haya podido manifestarse contrario, no quiere decir división y ruptura total de puntos de vista: se trata, sencillamente, de opiniones sostenibles que hay que defender por no testificar a una idea, posiblemente equivocada, pero propia al fin y al cabo. Esperemos de GARRIDO una continuada aportación al Derecho administrativo, por bien de los estudiosos y de la ciencia misma.

J. A. G.^a TREVIJANO

GUICCIARDI, Enrico: *La giustizia amministrativa*. Tercera edición. Cedam, Edit. Padova, 1954. 511 páginas.

De los muchos manuales de «Justicia administrativa», quizá sea el más logrado el de GUICCIARDI, del que, en el presente año, ha aparecido su tercera edición.

Demasiado conocida es, entre nosotros, la obra de GUICCIARDI para que ahora demos «noticia» de la misma. Si nos ocupamos de ella es por el interés que puede tener para el público español conocer las innovaciones de esta edición respecto de las anteriores. Concretamente, respecto de la segunda edición, aparecida en 1943.

Por de pronto, resalta un hecho evidente: las 403 páginas de la segunda edición se han convertido en 511. Y no demos asegurar que el hecho no se debe a razones puramente tipográficas: el tipo de letra y extensión de las páginas de una y otra edición vienen a ser análo-

gos. La razón hay que buscarla, en primer lugar, en que se trata verdaderamente de una «nueva edición» de una obra científica; su autor, con honradez científica demostrada a lo largo de numerosos trabajos, ha acometido la tarea de publicar una nueva edición de su obra de la única forma que puede y debe acometerse: teniendo en cuenta los trabajos que entre una y otra han aparecido, las modificaciones legislativas que han tenido lugar en su país (pensemos que entre las ediciones a que nos referimos está el año 1945 y que se trata de una obra italiana), las nuevas direcciones jurisprudenciales y la evolución del propio autor. Este último aspecto, que suele ser esencial en obras de juventud, no es el más destacado en la obra de GUICCIARDI, tal vez porque su *Giustizia amministrativa* deba ser calificada de obra de madurez; sin embargo, tampoco ha dejado de influir, al notarse en esta tercera edición, si no innovaciones trascendentales de principio, sí una labor de perfeccionamiento a través de mil pequeños detalles.

La sistemática de la obra no se altera en esta tercera edición. Se conserva la misma división en seis partes fundamentales (la de introducción y las cinco partes restantes), y, dentro de cada una de ellas, el mismo número de capítulos que en la anterior, siendo también la misma la designación de cada una de ellas. Sin embargo, en la rúbrica de alguno de los apartados en que se divide cada capítulo se observa ya aquel perfeccionamiento de la obra al que antes hemos aludido. Así, dentro de la introducción, en su capítulo III, se observan innovaciones en los apartados 2 y 3. En la segunda edición, ambos apartados se designaban, respectivamente: «Derechos y obligaciones recíprocas entre la Administración y el ciudadano» y «Obligaciones de la Administración e intereses simples del ciudadano»; en la edición de que ahora damos noticia: «Derechos, poderes y obligaciones de la Administración y del ciudadano» y «Deberes de la Administración, etc.». En la parte 1.ª, capítulo I, los apartados 3 y 4 de la segunda edición se referían a «los controles administrativos preventivos» y «los

controles administrativos represivos», respectivamente; en la tercera edición, la designación de tales apartados se ha convertido en la siguiente: «Los controles administrativos preventivos y sucesivos» y «Los controles administrativos represivos y sustitutivos». Y, dentro de dicha parte 1.ª, ha sufrido modificaciones importantes su capítulo IV: basta pensar que es el capítulo de la obra que se dedicaba a estudiar «El recurso extraordinario al Rey-emperador», hoy convertido en recurso extraordinario al Jefe del Estado. En la parte 2.ª, capítulo III, apartado 4, la rúbrica «Recursos colectivos y reunión de recursos» se ha convertido en la nueva edición en la de «Recursos acumulativos y reunión de recursos». En la parte 4.ª, el capítulo V, dedicado a estudiar «Otras jurisdicciones especiales», también ha sufrido modificaciones de importancia, y en la parte 5.ª, el capítulo II.

Por último, queremos señalar que en la nueva edición se ha incluido un completo índice alfabético por materias—que no figuraba en la anterior—que ayuda sobremedida a su manejo.

J. G. P.

Instituto Nacional de Previsión: *Legislación de seguridad social*. Apéndice, 1953.

En el núm. 11 de esta REVISTA nos hemos referido al tomo 1.º de *Legislación de seguridad social*, publicado por el Instituto Nacional de Previsión. Allí nos referíamos a las excelencias que concurren en esta obra en cuanto recopilación legislativa. Ahora bien, es el signo de toda recopilación quedar desbordada desde el momento mismo de su publicación por las nuevas normas jurídicas que se siguen dictando. Por eso, aun antes de que aparezca el tomo 2.º de esta compilación—con el cual quedará la materia completa—, la Dirección General del Instituto Nacional de Previsión se ha encontrado en la necesidad de dar a la luz un apéndice del tomo 1.º, comprensivo de todas las disposiciones publicadas entre 19 de febrero de 1953—fecha en que se cerró aquel tomo—y 31 de diciembre de 1953. Ya nos anuncian, sin

embargo, los redactores, que los sucesivos apéndices serán comunes a la compilación completa en sus dos volúmenes.

Los criterios que presidieron la elaboración del tomo 1.º de legislación se han respetado tan rigurosamente en el apéndice, que incluso se conservan en blanco aquellas divisiones sistemáticas que aparecen en el índice del tomo 1.º y respecto de las cuales no han surgido disposiciones en el año 1953. No obstante, se ha añadido un índice alfabético de materias que hace rápida y fácil la consulta del apéndice, y una tabla de derogaciones y modificaciones en la que se relacionan todas las disposiciones del apéndice, con indicación de su fecha, rango y número marginal que derogan o modifican las disposiciones del volumen 1.º. Es ésta una encomiable labor cuya dificultad no puede escapar a la consideración de cualquiera que esté habituado al manejo de nuestro Derecho positivo.

F. GARRIDO

LANCIS y SÁNCHEZ, Antonio: *Derecho administrativo*. 3.ª ed., — Cultural, S. A., Habana, 1952. Pgs. 555.

En 1942, el doctor Antonio LANCIS y SÁNCHEZ, profesor auxiliar de Derecho Administrativo de la Universidad de La Habana, publicó la 1.ª edición de su libro *Derecho administrativo*, dedicado a estudiar específicamente «la actividad administrativa y sus manifestaciones», subtítulo que todavía se conserva en la 3.ª edición, de que hoy damos noticia.

El propósito del autor al lanzar dicha obra era muy concreto: componer un manual en el que se expusiera tanto la doctrina como la complicada legislación que forman en su conjunto el Derecho administrativo cubano. Esta finalidad, eminentemente didáctica, podemos decir que se ha logrado plenamente, dado el carácter resumido y claro de la obra.

Doce son los títulos en que se divide el *Derecho administrativo* del doctor LANCIS:

1.—*La actividad administrativa*, subdi-

vidido a la vez en tres capítulos que llevan por título, respectivamente: concepto y manifestaciones, acto administrativo y servicio público.

II.—*La Policía*. Divido en dos capítulos que tratan de las nociones de policía y de los Cuerpos de policía.

III.—*Las libertades públicas*. En él, a lo largo de nueve capítulos, se hace un estudio de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano. Entre ellos, en el capítulo VI, se ocupa del derecho de petición (págs. 197 y ss.), haciéndose unas interesantes consideraciones sobre su distinción de los recursos, así como sobre la aplicación al mismo de la doctrina del silencio administrativo con arreglo al Derecho cubano.

IV.—*El orden público*, dividido en dos capítulos, en los que se estudia: concepto y suspensión de las garantías constitucionales.

V.—*El régimen penitenciario*.

VI.—*La propiedad pública*, dividido en dos capítulos, dedicados, el primero, al estudio del dominio público; el segundo, al estudio de la propiedad patrimonial.

VII.—*Propiedades especiales*. Dividido en cinco capítulos, en los que, después de una referencia al concepto de las mismas, se estudia la legislación minera, forestal, de aguas y la propiedad intelectual.

VIII.—*Servidumbres públicas*.

IX.—*Expropiación forzosa*.

X.—*Contratación administrativa*.

XI.—*Obras públicas*.

XII.—*Régimen social*, donde se estudia: 1. La actividad social; 2. El bienestar físico; 3. El bienestar moral; 4. El bienestar económico, y 5. El bienestar social.

Al final de la obra se incluye una tabla cronológica de disposiciones legales, un índice de jurisprudencia y, además del general, índice alfabético de autores y de materias.

J. G. P.

ARTURO LENTINI: *L'amministrazione Locale*. 2.ª ed. Ed. revisada y au-

BIBLIOGRAFÍA

mentada. Tipografía Editrice. Cesare N. ni. Como. 1935. Págs. 386.

La Administración local es cada día en mayor escala objeto de estudios y trabajos sistemáticos. Son muchos los que se sienten atraídos por esta materia tan viva y tan compleja, y que, por hallarse tan cerca del administrado, está sometida a crítica constante y a continua evolución. Los problemas de inserción de la Administración local, parte políticos, parte administrativos, en la general Administración pública; la organización y funcionamiento de los entes locales; la manera de mejor prestar los servicios municipales, de tanta trascendencia para la vida de los pueblos y de una técnica cuya dificultad aumenta constantemente; la obtención y manejo de los recursos con que hacer frente al cúmulo de necesidades sentidas por las colectividades, etc., etc., implican rica gama de regulaciones y actividades que conviene recoger, sistematizar o interpretar, facilitando así al profesional su conocimiento y mejor aplicación al problema que haya de resolver.

La obra de LENTINI tal vez pueda presentar algunos defectos de sistemática y falta de profundidad doctrinal, pero al enjuiciarla no debe olvidarse cuál ha sido el objeto del autor, según expone en el prefacio. Ha querido reducir y sintetizar la vasta materia objeto de estudio, hacer un trabajo teórico-práctico, con especial referencia a la legislación y a la jurisprudencia, dando un tratamiento sobrio a la parte doctrinal, si bien las citas de libros sobre las cuestiones que aborda llegan a 250, y los artículos de Revistas a 800, cifras que ponen de relieve el gran interés que desde el punto de vista bibliográfico tienen para nosotros.

En el orden práctico no puede por menos de apreciarse la importancia que tiene la obra para el conocimiento del derecho municipal en Italia, pues la legislación y la jurisprudencia están puestas al día y es probable, así, conocer las nuevas direcciones del pensamiento italiano político y administrativo sobre organización y funcionamiento de los entes territoriales locales.

El libro se halla dividido en cinco partes. La primera está dedicada a nociones básicas sobre Administración central y local, directo e indirecto, jerarquía, descentralización y circunscripciones administrativas.

La parte segunda trata, en ocho capítulos, de la Administración general del Estado no central, sino local (Administración local gubernativa, la demonina LENTINI), haciendo una amplia exposición de la figura del Prefecto, en sus atribuciones y derechos, así como la antoraleza y caracteres de sus procedencias; de las relaciones con otras autoridades centrales y locales y de los órganos auxiliares del Prefecto.

En su parte tercera, dedicada ya de lleno al estudio de la «Administración local autóquica», comienza exponiendo la teoría sobre las personas jurídicas (tal vez fuera mejor llamarlas personas colectivas) y sus diversas clases, así como la materia sobre los conceptos de autonomía, autarquía y autogobierno, con especial referencia a la autarquía en el ordenamiento administrativo italiano. Dedicó un capítulo a la región, cuyo estudio lleva a cabo con referencia a la legislación italiana. En otro capítulo trata del Municipio, cuyo concepto y requisitos expone, así como las alteraciones que en el mismo pueden producirse por agregaciones o segregaciones voluntarias o forzosas, fusión, etc. Sendos capítulos dedica luego a tratar del Consejo del Ayuntamiento, de la Junta Municipal; del Alcalde, de los órganos burocráticos del Municipio, con cuanto se refiere a sus derechos y obligaciones y, por fin, de las instituciones públicas de asistencia y de beneficencia.

La parte cuarta del libro está dedicada al estudio de las funciones de la Región, de la Provincia y del Municipio, con enumeración y fuzaz tratamiento en diversas obligaciones y servicios, pareciendo excepcionalmente elemental y parco el estudio de los servicios públicos municipales. Otro capítulo trata del gobierno especial de la ciudad de Roma.

La parte quinta la destina al estudio de las haciendas regional, provincial, comunal y de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia, y un capí-

tulo importante resulta aquel que dedica al control que se ejerce por la Administración general sobre las locales: control de legitimidad y de mérito, preventivo y represivo; autorización, aprobación y exigencia de responsabilidad. Cierra la obra con un índice alfabético por materias que facilita grandemente el manejo de la obra, y otro de autores citados.

Con las salvedades hechas al principio, este trabajo presta un buen servicio a quienes deseen conocer orgánica y funcionalmente los entes locales en Italia.

N. RODRIGUEZ MORO

Ministerio de Justicia. Colección Legislativa de España: *Jurisprudencia contencioso-administrativa. Índice alfabético de las sentencias dictadas por las Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo. Años 1947-51.*— Madrid, 1953. 656 páginas.

Las publicaciones oficiales de nuestra Administración, no centralizadas, como en otros países, en un órgano único, oscilan extremosamente, por lo común, entre lo meramente utilitario, de una parte, y lo francamente ornamental, de otra. En el primer caso, es casi general proscribir toda amenidad y todo cuidado, tanto en la ordenación de materias como en la simple presentación tipográfica. En el segundo caso, por el contrario, el lector se encuentra tentado por una retórica verbal y tipográfica que, corrientemente, no alcanza a velar la falta real de interés de lo presentado, que, en efecto, suele afectar de ordinario mucho más que a la utilidad general al simple propósito de engolamiento de una actuación política aparente. La publicación de normas jurídicas y de decisiones, tanto jurisprudenciales como gubernativas, suele caer en el primero de estos dos extremos, y ello precisamente ha constituido el caldo de cultivo para el medro, en algún caso extraordinario, de excelentes negocios privados sobre la materia, negocios no siempre cuidadosos con los importantes y delicados intereses que en el tema se ventilan. La irrupción reciente de las aptencias funcionariales

(representadas por Asociaciones, Mutualidades, etc.) sobre este campo editorial no ha hecho más que enturbiar el problema, en algún punto, por cierto, gravemente, como en el de la instauración de monopolios sobre publicación de textos legales, que dificultan la necesaria divulgación del Derecho, condición de su misma eficacia, y que equivalen simplemente a imponer un lesivo tributo sobre el cumplimiento de la carga legal (art. 2.º del Código civil) de conocer la ley, tributo además entronizado para la pura utilidad económica de simples y reducidos grupos de particulares.

En la publicación que ahora comentamos es preciso ver la primera muestra seria de un propósito de superación de aquellas imperfecciones. He aquí que nuestra Administración se preocupa no sólo de cumplir con la obligación de publicar las sentencias del Tribunal Supremo (publicación que por cierto no se ha restablecido en el «Boletín Oficial del Estado», contra el expreso mandato de la ley y contra los propios pronunciamientos de los fallos, así desprestigiados), sino que también promueve su conocimiento y divulgación, facilitando positivamente su consulta.

La *Colección Legislativa*, en sus secciones de legislación y jurisprudencia, es desde luego la más importante y la más solemne de nuestras publicaciones oficiales, además de la que cuenta (junto con la aún no restablecida *Guía Oficial de España*) con una tradición más extensa. Constituye, en definitiva, el venerable Archivo de todas las leyes, normas reglamentarias y sentencias superiores de nuestro Estado, y en este sentido su existencia es sin duda la que cuenta con una justificación más cumplida entre todas las publicaciones oficiales, aparte el «Boletín Oficial del Estado». Por esto mismo, es sinceramente más de elogiar la empresa que esta publicación ha acometido con el tomo que ahora comentamos.

El índice de que se trata está ordenado alfabéticamente por materias, lo que desde luego era obligado por la imposibilidad de presentar una sistemática incontestada del Derecho administrativo, a que se refieren las sentencias. Las distintas voces del diccionario que así

BIBLIOGRAFÍA

se ha confeccionado están en general bien establecidas técnicamente, pero lo que importa subrayar es que no se ha seguido un criterio rígido de ordenación, sino que una misma sentencia puede ser buscada en varias referencias simultáneamente, facilidad que aún se refuerza con un completo sistema de remisiones de unas a otras voces. Por otra parte, las referencias a las sentencias no son simplemente a sus fechas y al lugar en que se encuentran en la *Colección Legislativa* propiamente tal, sino que también se acompaña un resumen bastante completo y cuidadosamente confeccionado de la doctrina que cada sentencia viene a sostener; estos resúmenes comprenden ordinariamente de cuatro a quince líneas, con lo cual el *Índice* sobrepasa en realidad el significado de su título, para convertirse en un verdadero y completo diccionario de materias, de una utilidad realmente incuestionable.

La importancia de esta obra merece ser destacada especialmente ante los administrativistas por su significación específica en nuestra disciplina. Baste decir que, de contar con índices análogos para todos los años anteriores (para los posteriores los anuncia el prólogo de este tomo, que promete así una consolidación de la empresa), la tarea del conocimiento de nuestra jurisprudencia no resultaría lo que hoy es, una labor ingrata, dura y, en buena parte, ocasional y fragmentaria. Esta REVISTA, que entre sus propósitos primeros proclamó, y ha procurado servirlo, el del estudio de la jurisprudencia administrativa general y especial, que tanta significación debe tener en un derecho no codificado, se congratula muy verdaderamente de la feliz iniciación de una obra como la comentada.

En la vitalidad de que está dando muestras el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, encargado de la *Colección Legislativa*, quisiéramos situar la esperanza en una racionalización de nuestras publicaciones oficiales, especialmente de las que se refieren a textos legales y oficiales, cuya unificación, tan necesaria, podría intentar algún día con todas las justificaciones. Sólo un organismo centralizado de este carácter podría, por otra parte, poner orden en las publicaciones privadas sobre estas ma-

terias, haciendo efectivos los artículos 4 y 28 de la Ley de Propiedad Intelectual y 14 de su Reglamento, en relación, primordialmente, con la exactitud y depuración de los textos, cuya tergiversación, hoy tan frecuente, tantos males pueden ocasionar en quienes consultan las respectivas ediciones, que hoy son sin disputa la gran mayoría de los destinatarios del derecho.

E. G. DE E.

MONTIEL, F. Félix: *Administración y self-government* (una experiencia cubana). Universidad de Oriente. Santiago de Cuba, 1954. Págs. 162.

En el núm. 8 de la «Revista de la Facultad de Derecho de México», el profesor MONTIEL publicó un sugestivo trabajo titulado *La tradición de los riegos y el moderno Derecho administrativo*, del que *diuno* noticia desde las páginas de esta REVISTA (1). Una buena parte de la obra de que hoy nos ocupamos es una reproducción de las ideas mantenidas en el citado artículo de REVISTA. Pero el planteamiento general del problema, su encuadramiento en la teoría general del Derecho administrativo y las conclusiones a que llega, hacen de *Administración y self-government* una lograda monografía.

Para comprender la tesis central de la misma, nada mejor que las siguientes palabras de MONTIEL, que la encabezan: «La idea del «self-government» debe extenderse al campo de las profesiones. El justo concepto de la evolución a que asistimos no es que el Estado absorbe las actividades sociales, sino que las actividades sociales destruyen poco a poco las viejas estructuras del Estado y van formando —con su propio impulso y su presencia creadora— un nuevo tipo de organización y de poder. Los servicios públicos autónomos, las Corporaciones y establecimientos de utilidad social, las entidades industriales, la células de base de la economía, deben ser también los cuerpos integrantes de la sociedad poli-

(1) Núm. 11, pág. 313.

tica, las células de base de la democracia. Esos nuevos poderes serían numerosos. Tanto como la realidad misma tuviera necesidad de crear. El Estado no tiene que ser necesariamente —ni debe ser— un cuerpo hecho de concentraciones y de uniformidades. La vida de un país es esencialmente diversa. Eso conviene por añadidura a la libertad. Los nuevos poderes no serían ficciones, como ocurre a menudo con las que la realidad del Estado de hoy nos ofrece. Estarían asentados en las fuerzas concretas de la nación. Estarían allí donde el país vive y funciona: en las fábricas, en los centros de estudio, en las gentes que buscan y necesitan los servicios públicos, en los técnicos y funcionarios que los mantienen y organizan, en los canales del comercio y del trabajo, en los distritos de la economía. Esos poderes serían los círculos de profesión, los centros donde el pueblo labora, se cultiva y produce.»

Tal vez sean discutibles algunas de las afirmaciones que hace MONTIEL. Pero lo que no puede discutirse es el correcto modo de plantear los problemas que aborda.

De las cuatro partes en que se divide la obra, quereamos destacar la tercera, en la que, bajo el título «Cuestiones jurídicas especiales», estudia: el valor jurídico de las Ordenanzas de riego (sección primera), descentralización y «self-government» (sección segunda) y descentralización por colaboración de los particulares (sección tercera). En esta última sección se hacen unas consideraciones interesantes sobre la colaboración de los particulares en la Administración, partiendo de la conocida obra de Bernard Gény y recordando las propias afirmaciones del autor en una obra que publicó en 1933 la Universidad de Murcia: *Las instituciones administrativas en el regadío del Segura: un caso de colaboración*».

Como apéndices de la obra figuran las Ordenanzas de la Huerta de Murcia de 23 de junio de 1849 (no transcritas íntegramente), el informe de la Comisión redactora de las primeras Ordenanzas de regadío de Güines y las Ordenanzas de la Comunidad de regantes del río de Güi-

nes o Mozabeque de 15 de julio de 1924 (de los que se transcriben los preceptos fundamentales).

J. G. P.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Antonio: *El recurso de agravios*. Publicaciones del Estudio General de Navarra. Pamplona, 1954. Págs. 207.

Dentro de la ya, si no copiosa, al menos abundante y variada bibliografía sobre el recurso de agravios, es obligado calificar de aportación fundamental a la obra que con el título del propio recurso ha publicado el Letrado del Consejo de Estado Antonio PÉREZ HERNÁNDEZ.

En primer término, porque no es muy frecuente el encontrar en las abundantes publicaciones jurídicas de los últimos tiempos estilo y terminología tan llana y tan rigurosamente española como la usada en la que es objeto de esta resección.

En segundo lugar, porque la rigurosidad de estilo va acompañada en este caso de una no menor rigurosidad y precisión conceptual y sistemática.

Y, finalmente, y ésta es la nota que importa más destacar porque la obra que sobre *El recurso de agravios* ha publicado Antonio PÉREZ tiene un valor histórico esencial, puesto que el autor, como reconoce en las líneas que preceden a la parte expositiva de su trabajo, ha formado parte de la Sección de Agravios del Consejo de Estado —más tarde, desdoblada en dos— desde el mismo momento de su creación, y esta circunstancia le ha dado ocasión de participar en la inmensa y difícil tarea de construir sobre la parca base legal del artículo 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944, todo un aparato jurisdiccional, que viene dando protección desde hace ya más de diez años a los particulares o funcionarios comprendidos en la expresión «personals», y con criterios avanzados y progresivos que van trascendiendo de los límites de la propia jurisprudencia de agravios. El recurso de agravios podrá ser juzgado con mayor o menor severidad por el criterio político al que responde y sirve, máxime cuando es innegable que se han

BIBLIOGRAFÍA

superado las circunstancias políticas que le dieron la vida y su actual forma, pero no puede ser honradamente objeto de ataque alguno en cuanto a la extensión y eficacia que le ha dado la jurisprudencia elaborada por el Consejo de Estado y aceptada por el de Ministros. En esto estriba el valor histórico de la obra que es objeto de recensión, puesto que por la activa colaboración de su autor en la creación de la jurisprudencia de agravios, viene a ser aquélla en buena parte respecto a ésta lo que es la interpretación auténtica en relación con las normas jurídicas.

En *El recurso de agravios* examina su autor la institución con arreglo al siguiente sistema:

I) *La Ley de 18 de marzo de 1944*: en cuyo capítulo se describen las circunstancias de todo orden que dieron origen a la creación del recurso de agravios, se transcribe el texto del artículo 4.º de la Ley, se enumeran las disposiciones complementarias y se concreta la fecha de la entrada en vigor de la Ley.

II) *La naturaleza jurídica del recurso de agravios*: en este punto, el libro es mera reproducción del trabajo que con igual título publicó PÉREZ HERNÁNDEZ en el año 1950 (Publicaciones del Consejo de Estado). Concluyendo, como entonces, que el recurso de agravios queda definido por las tres notas de ser un recurso extraordinario, un recurso jurisdiccional, de jurisdicción retenida, y un recurso objetivo. En una palabra: para el autor se trata de un recurso de anulación, aunque reconoce que, «en la práctica», el recurso de agravios, hoy por hoy, dista mucho de ser un recurso de anulación jurisdiccional y objetivo con todas las de la ley».

III) *Presupuestos procesales*. Si ve el autor la sistemática procesal introducida por el profesor GUASP, al que cita en numerosas ocasiones (pág. 41, entre otras), distinguiendo, en consecuencia, los presupuestos del sujeto (jurisdicción, competencia y régimen en cuanto al órgano jurisdiccional, y capacidad, legitimación y postulación para el recurrente); los presupuestos del objeto (posibilidad, idoneidad y causa de la pretensión) y los

presupuestos de la actividad (lugar, tiempo y forma).

Estaría fuera de lugar la exposición detallada de la riquísima doctrina que expone el autor en este capítulo, uno de los más acabados de su obra y de la propia jurisprudencia de agravios. Merece destacarse, sin embargo, por no haber sido abordado directamente el problema por esta jurisprudencia, que en materia de personalidad del recurrente, y concretamente en orden a la capacidad procesal exigida para recurrir en agravios, entiende con indudable acierto el autor que esta capacidad debe ser más amplia que en el proceso civil, por estar ésta dirigida al ejercicio de derechos civiles y aquélla al de derechos administrativos, y, en consecuencia, que la regla de capacidad procesal en el recurso de agravios debe ser la de que puede interponerlo todo el que tenga aptitud para ser personal de la Administración.

Respecto al debatido problema de si puede la Administración impugnar sus propias resoluciones en la vía de agravios, el autor se inclina por la solución negativa porque, existiéndose en la Ley de 18 de marzo de 1944 como trámite previo del recurso de agravios la interposición y desestimación del de reposición ante la misma autoridad que dictó la resolución impugnada, en el caso de que el recurso fuera interpuesto por la Administración «concurrirían en una misma persona las cualidades de demandante, demandado y juez, lo cual es un absurdo».

Lamenta el comentarista no compartir en este punto la opinión de PÉREZ HERNÁNDEZ, pues la actual fluida materia de la revocación de los actos administrativos en materia de personal encontraría un cauce procesal con mayores garantías para Administración y administrados de admitirse la personalidad de aquélla para usar la vía de agravios.

IV) *El recurso de reposición*. Acertadamente el autor, después de advertir que toda la problemática del recurso de reposición debería ser tratada, de acuerdo con su naturaleza jurídica de presupuesto procesal «in stricto sensu» del de agravios, entre los presupuestos procesales, le hace objeto de un capítulo distin-

to, en el que su parte más interesante —eficacia de las resoluciones del recurso de reposición— es desarrollo del trabajo que anteriormente tenía publicado en el núm. 2 de esta REVISTA, bajo el título de *El silencio administrativo en la Ley de 18 de marzo de 1944*.

V) *Procedimiento*. Es analizado detenidamente el procedimiento del recurso distinguiéndose en el mismo las tres fases de interposición, sustanciación y decisión.

VI) *Efectos*. En cuanto a los efectos, distingue el autor los efectos de la interposición del recurso y los de su decisión, afirmando, con motivo de estos últimos, que produce efectos de cosa juzgada formal, con la posibilidad de la revisión extraordinaria admitida ya por la jurisprudencia de agravios, y de cosa juzgada material.

VII) *Conclusión*. El señor PÉREZ HERNÁNDEZ analiza las críticas de que ha sido objeto el recurso de agravios, para concluir que en su configuración actual tiene como ventajas principales la gratuidad absoluta, la sencillez y rapidez del procedimiento y la posibilidad de que el Consejo de Estado eleve mociones al Gobierno proponiendo reformas legislativas a propósito del asunto conocido en vía de agravios. Adoleciendo, por el contrario, de dos fundamentales inconvenientes: el de que se haya adoptado el sistema de jurisdicción retenida y, en consecuencia, que ello obligue al Gobierno, órgano supremo del país, a ocuparse de problemas en su mayor parte nimios, relativos a personal.

«De lege ferenda», el autor propone como solución alternativa, o que se suprima el recurso de agravios, devolviéndose la competencia en materia de personal a la jurisdicción contencioso-administrativa, o que, de mantenerse independiente la jurisdicción de agravios, se introduzcan en la misma las siguientes modificaciones:

«a) *En cuanto a los presupuestos procesales*:

- 1.ª Sustituir el sistema de jurisdicción retenida por otro de jurisdicción delegada en el Consejo de Estado.

- 2.ª Someter a la Administración al mismo régimen que los particulares para impugnar sus propias resoluciones.

- 3.ª Suprimir el recurso de reposición, como trámite inútil, que alarga necesariamente el procedimiento y es causa, la mayor parte de las veces, de la improcedencia del recurso de agravios.

b) *En cuanto al procedimiento*:

- 4.ª Exigir la constitución de un pequeño depósito previo que sea garantía de la seriedad del recurso.

- 5.ª Establecer un trámite de audiencia de los interesados, con vista del expediente, que ahora casi nunca lo conocen. Por supuesto, quedaría eliminada toda intervención de la Presidencia del Gobierno en la tramitación del recurso, tanto para reclamar el expediente como el informe de la Sección de Personal y los antecedentes necesarios.

c) *En cuanto a los efectos*:

- 6.ª Fijar las causas por las cuales el Gobierno podría, excepcionalmente, decretar la suspensión del acuerdo resolutorio.»

Volviendo sobre las líneas que iniciaron esta recensión, no puede dudarse del valor fundamental de la obra recensada, aunque tal vez debamos tachar a su autor de excesivamente frío y pesimista en la valoración final que hace del recurso de agravios, puesto que, con independencia de la novedad y progresividad de los criterios introducidos a su amparo por la jurisdicción de agravios en el campo general de la jurisprudencia española, es lo cierto que, incluso en su actual montaje legal con el defecto fundamental de seguirse el sistema de la jurisdicción retenida, de día en día el «personal» de la Administración encuentra en el recurso de agravios una mayor protección jurídica, y el Consejo de Ministros se aparta ya en muy contadas ocasiones de las propuestas de resolución emanadas del Consejo de Estado. Basta acudir a la lectura del «Boletín Oficial del Estado» o a la estadística, en prueba de la afirmación que se hace.

Ricardo GÓMEZ-ACEBO SANTOS

ENRIQUE SAYAGUÉS LASO: *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen I. Montevideo, 1953. 688 páginas.

Hemos de convenir en que el nombre del profesor SAYAGUÉS no era demasiado conocido para los administrativistas españoles. Sabíamos que dirigía una Revista de la Facultad Jurídica de la Universidad de Montevideo, pero también hemos de confesar que no la consultábamos con demasiada asiduidad. Mas he aquí que de pronto se nos convierte en el autor de un *Tratado de Derecho administrativo* que, a juzgar por la calidad del primer volumen aparecido, está destinado a colocarse a la cabeza—y entiéndase esta afirmación nuestra en toda su literalidad—de la producción jurídico-administrativa en lengua española.

Precisamente por lo interesante que nos ha parecido su lectura y porque si nos propusiésemos narrar sus aciertos tendríamos que llenar muchas cuartillas, el autor nos va a permitir que las observaciones que a continuación hacemos se dirijan a subrayar aquellos puntos de vista y afirmaciones a nuestro juicio más discutibles.

I. *Fuentes bibliográficas*.—El autor acusa una decidida formación jurídico-administrativa italiana. Esto es indiscutiblemente una de sus ventajas, pues si bien es cierto que los principios generales del Derecho administrativo y las piezas maestras de la justicia administrativa son creación francesa, sólo la moderna dogmática italiana ha conseguido ofrecer un sistema de principios vigentes, desde el punto de vista formal, para abordar después el estudio de cualquier ordenamiento positivo de país civilizado. Hay que agradecer al autor que, no obstante un tan claro ascendente científico, cuando en la primera página de su *Tratado* ofrece una lista de obras generales de Derecho administrativo citadas por el solo nombre del autor—queriendo dar a entender que son las que más ha manejado para su propio trabajo—, cita cuatro manuales españoles frente a cinco italianos. Y digo que esto es de agradecer, porque el desarrollo de la obra nos confirma la idea de que se trata de

un gesto de cortesía para los maestros de la patria hispánica.

Ahora bien, frente a esto, su desconocimiento de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA es absoluto. Tratándose de la obra de equipo en la que, hoy por hoy, más empeños jurídico-administrativos se agrupan en nuestra patria, sería de desear que fuese tenida en cuenta, como materia de indudable consulta, en las futuras ediciones que desde ahora auguramos al *Tratado* del profesor SAYAGUÉS.

II. *El sistema*.—Sólo se ha publicado el primer volumen—volumen de 688 páginas—de la obra. Como el autor nos anuncia en total cuatro, la única noticia que tenemos del sistema total adoptado es la que se nos adelanta en la *Introducción*. Resulta de aquí que el plan general que informa el trabajo arranca, en sus inicios, de la distinción fundamental entre *funciones* y *cometidos estatales*. Las primeras son las tres clásicas: legislativa, administrativa y jurisdiccional, a las que el autor agrega la *constituyente*. Los *cometidos estatales* son las diversas actividades o tareas que realizan los órganos públicos conforme a las normas del Derecho objetivo. Así como «las funciones jurídicas son las mismas en todos los Estados modernos de tipo democrático liberal...», los cometidos varían según el grado de intervencionismo o de socialización que impera en cada país» (pág. 11).

Con tal punto de partida, el autor estima que es tarea fácil sistematizar el Derecho administrativo. Basta para ello dedicar una parte general al estudio de la Administración en sus diversos aspectos orgánico, funcional, patrimonial y contencioso. Son puntos a tratar en esta parte general los siguientes: nociones fundamentales, organización administrativa, funcionarios públicos, actividad administrativa, responsabilidad de la Administración, las distintas Administraciones públicas, régimen patrimonial, contralor o fiscalización y contencioso-administrativo. Los cinco primeros son los que componen el volumen ya aparecido.

En cambio, en la *parte especial* se examinan concretamente los diversos come-

tidos estatales y las Administraciones que los tienen a su cargo. La obra, finalmente, se cierra—siempre de acuerdo con lo que el autor nos anuncia—con una última parte dedicada al gobierno municipal y sus problemas, que constituirá el contenido de la segunda mitad del volumen IV.

Ahora bien, el valor de la distinción inicial a que antes aludimos, entre cometidos y funciones, queda hasta cierto punto traicionado cuando al estudiar los cometidos nos encontramos con que, como una especie de los mismos, aparecen las que el autor llama *funciones esenciales*. De donde la palabra función aparece en el sistema con un doble significado: genérico, haciendo alusión a las cuatro funciones jurídicas del Estado, y específico, como «cometidos del Estado inherentes a su calidad de tal» (pág. 56), como son las relaciones exteriores, la defensa nacional, actividad financiera, etc. Por otra parte, como los cometidos estatales no son solamente direcciones o finalidades perseguidas con la actividad administrativa, sino que se hace referencia a cuestiones que caen en la esfera del Derecho constitucional, procesal o penal (pág. 51), quisiere decir que viene a confundirse esta cuestión con la de los fines del Estado, que, más que mecanismo técnico utilizable en la construcción del Derecho administrativo, es *presupuesto* de su sistema.

Con esta indeterminación del concepto se pasa a realizar una enumeración de *cometidos*, que, por las razones antedichas, no puede ser exhaustiva, pero que, sin embargo, el autor parece ofrecernos como tal. Y señala las siguientes: La reglamentación de la actividad privada, las funciones esenciales, los servicios públicos, los servicios sociales, la actuación estatal en el campo de la actividad privada y la justicia. Esta enumeración va a complicar la cuestión, pues la justicia había sido ya tomada inicialmente por el autor como objeto precisamente de una de las funciones estatales (que distinguía de los cometidos). Además, la distinción entre el servicio público y los que llama servicios sociales no resulta convincente, incluso después de examinar las notas características que

de uno y otros recoge el autor en las páginas 70 a 72 y 78 a 79. Finalmente, así como estos cometidos últimamente citados consisten en una específica forma de la actividad administrativa, el primero de los por el autor enumerados—regulación de la actividad privada—aparece en un plano distinto, pues que esta regulación puede realizarse tanto por vía legal como administrativa.

Consideramos, por consiguiente, que resulta mucho más claro dejar el problema de los fines del Estado en su adecuado lugar de presupuesto del sistema de Derecho administrativo, sin utilizarlo como pieza de la construcción, y montar el sistema justamente sobre la consideración de las diversas *formas de la actividad administrativa* (policía, fomento, servicio público y actividad privada administrativa), como hace la doctrina hoy más seguida en España.

III. *Concepto y método*.—La obra que se examina está dominada, como no podía ser menos, por un claro método jurídico, aunque sin las exageraciones a que hoy día ha dado lugar la doctrina que lo aplica con una absoluta pureza (piénsese en las recientes obras italianas de GASPARRI, GIANNINI y MIELE). En este punto estimamos, por consiguiente, que el autor ha encontrado la medida exacta de lo que debe ser un libro de Derecho administrativo.

Ya no nos parece tan clara, sin embargo, la postura desde la que se parte en el momento de obtener el concepto mismo del Derecho administrativo. El autor, que ha examinado en la discusión que se propone los puntos de vista formal y material en la obtención del concepto, termina por dejarse llevar de un punto de vista ecléctico que, a fuer de comprensivo, no deja de resultar metodológicamente poco riguroso. Porque cuando el autor señala que con la palabra *Administración* «nos referimos a todos los órganos públicos actuando en función administrativa y no únicamente a los órganos administrativos» (pág. 21), estamos recabando para el Derecho administrativo el tratamiento jurídico de una zona de la actividad estatal que al Derecho administrativo le tiene sin cuidado. Si desde el punto de vista material

BIBLIOGRAFÍA

el Tribunal Supremo o las Cortes realizan función administrativa, es algo que al Derecho administrativo no debe importarle desde el punto y momento de que los actos en que se manifiestan tales funciones no están sometidos al tratamiento jurídico de los actos administrativos. Creo que olvidar esto es intentar hacer un Derecho administrativo cuya unidad lógica nace ya rota desde el primer momento.

IV. *El acto administrativo.*—Y es lo cierto, sin embargo, que, a pesar del defecto que acabamos de anotar, cuando se examina el capítulo dedicado al acto administrativo en el libro del profesor SAYAGUÉS, hemos de reconocer que se trata de una cuestión impecablemente tratada. Es fundamentalmente la doctrina italiana la que inspira su construcción, lo cual quiere decir que el autor se ha dejado influir por la doctrina que con más perfección técnica ha tratado la materia.

Puestos a buscar discrepancias, señaláramos las siguientes:

1.ª La definición de acto administrativo que se acepta, lo presenta como « toda declaración unilateral de voluntad de la Administración que produce efectos subjetivos»; lo cual restringe no sólo el concepto de acto administrativo mantenido por gran parte de la doctrina moderna, que lo entiende referible no sola-

mente a las declaraciones de voluntad, sino a manifestaciones de juicio y conocimiento—lo cual no tendría ninguna gravedad por ser esta tesis discutible—, sino que se opone a la admitida por el propio autor cuando distingue los negocios jurídicos de los *meros actos* administrativos, que no son, siempre según el autor, declaraciones de voluntad (página 412).

2.ª Se confunde la *causa* del acto administrativo con el *motivo* del mismo, oponiéndola al *fin*, lo que, dado el valor entendido de esta terminología, no deja de resultar una innovación arbitraria.

3.ª Al hablar del procedimiento administrativo, serían convenientes algunas correcciones acerca del empleo, a veces indistinto, que hace de los términos proceso y procedimiento, ambos aplicables, sí, a lo administrativo, pero con valor indiscutiblemente distinto. Bien es verdad que de esta confusión es más responsable alguno de los autores españoles en que se inspira, que el autor del *Tratado* que nos ocupa.

En resumen, reiteramos nuestra inicial opinión de que nos encontramos ante una obra excelente llamada a constituir, una vez completa, una de las fundamentales producciones de la literatura jurídico-administrativa de habla española.

F. GARRIDO FALLA

II.-REVISTA DE REVISTAS.

Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública.

Vcl. IV, núm. 13. Marzo 1954.

J. GONZÁLEZ PÉREZ: *El impuesto del Timbre y las actuaciones judiciales de las Corporaciones locales*. Páginas 39 a 51.

Resulta interesantísimo, como todos los suyos, este artículo de GONZÁLEZ PÉREZ en torno a la exención del Impuesto del Timbre cuando las Corporaciones locales ejerciten las acciones jurisdiccionales pertinentes que obligatoriamente les impone el legislador en defensa de los intereses públicos que les están confiados. Ya en otra ocasión hubo de abordar el tema general de las costas en lo contencioso-administrativo, documentadísimo trabajo publicado en el núm. 9 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, siendo ahora el motivo de este nuevo y más ceñido desarrollo el reciente auto del T. S., Sala 3.ª, de 30 de abril de 1953.

Para cujuiciar debidamente el tema, establece el autor dos grupos de procesos: aquellos que se rigen por el principio de la gratuidad y aquellos que no se rigen por tal principio.

En cuanto a los procesos que no se rigen por el principio de la gratuidad, se plantea el problema de si las Administraciones locales estarán obligadas a usar papel reintegrado con arreglo a la Ley del Timbre. Y pasa revista a la tesis jurisprudencial del T. S., el cual, en su sentencia de 21 de abril de 1942, mantiene la tesis de que la gratuidad no podía alcanzar más que a la Administración general del Estado y no a la Administración local. Mas desde la vigencia de la Ley de 16 de diciembre de 1950, dice GONZÁLEZ PÉREZ, hay que mantener la tesis de que la exención del reintegro en

el papel sellado alcanza a las Corporaciones locales por virtud de lo establecido en el artículo 647 de dicho texto legal. Y así lo viene a corroborar el auto de la Sala 3.ª del T. S. de 30 de abril de 1953, que es el que ha dado ocasión al trabajo glosado, y del que GONZÁLEZ PÉREZ quiere que la exención alcance a todos los procesos en que intervienen las entidades locales en defensa de sus bienes y derechos, es decir, no sólo a los administrativos, sino a los civiles y a cualesquiera otros en que aquéllos intervengan, incluyéndose en tal exención tanto los actos procesales que realice la representación de la entidad local como los que lleve a cabo el órgano jurisdiccional a instancia de aquélla.

Con cilo se pone de relieve la equiparación lógica y razonable, a más no poder, que en el ordenamiento positivo se ha establecido entre la Administración y los entes territoriales locales, sobre la base exacta de que ambas son Administración pública, cada una con fines públicos específicos que llevar a cabo.

N. RODRIGUEZ MORO

Revista de Estudios de la Vida Local.

Año 12. Septiembre-octubre 1953. Número 71.

ALBI, Fernando: *Orientaciones generales del Nuevo Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales*. Págs. 669-684.

Publicada la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, se creyó indispensable renovar todos los Reglamentos complementarios del Estatuto municipal de 1924 y se designaron diversas Comisiones para llevar a cabo esa tarea. ALBI

BIBLIOGRAFÍA

fué nombrado miembro de la que presida por el señor GASCÓN Y MARÍN tomó a su cargo los ramos de bienes, obras, servicios y contratos, que en un principio se pensaba reunir en un solo texto; de esta forma le correspondió ser ponente de contratación y redactar el anteproyecto del título de esta materia en un Reglamento general comprensivo de las anteriormente apuntadas, que más tarde, por un conjunto de circunstancias que no precisa referir, se convirtió en Reglamento independiente.

La circunstancia que acabamos de exponer, juntamente con la competencia del autor en cuestiones de la vida local acreditada en numerosos trabajos, constituye el principal interés del estudio que comentamos, y es que los trabajos preparatorios de las disposiciones legales tienen una importancia muy grande, prescindiendo de las discusiones entre los partidarios de las doctrinas de la *voluntas legis* y la *voluntas legislatoris* a la hora de interpretar dichas disposiciones, como ha señalado DE CASTRO.

No sólo se exponen los principios inspiradores del nuevo Reglamento, sino también algunos otros que, incluidos en el anteproyecto, fueron luego suprimidos. Merecen destacarse entre ellos la aplicación del Reglamento a todos los contratos en que interviniese la Administración, «cualquiera que fuese su naturaleza». Prevalcieron, sin embargo, los criterios tradicionales, y el artículo de referencia, con un alcance más reducido, pasó a ser una disposición adicional que aplicaba el Reglamento a los contratos de bienes, únicamente en cuanto a su «celebración», es decir, dejando sometido su contenido a los preceptos del Código civil.

MARQUÉS CARBÓ, Luis: *Impresiones sobre el nuevo Reglamento de Contratación*. Págs. 685-695.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Los contratos administrativos y el proceso de lesividad*. 696-704.

La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de

las cuestiones relativas a los contratos administrativos a través de un proceso normal es indudable. Así se desprende del artículo 5.º del texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, y así lo reconoce también la doctrina, que, por lo demás, encuentra perfectamente justificado el citado precepto. El problema se presenta al averiguar si aquellas cuestiones pueden ser planteadas a través de un proceso de lesividad.

Algunos autores—ROYO-VILLANOVA (S.), PI SUÑER, GASCÓN Y MARÍN, LEIRA—se inclinan por una solución negativa, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, si bien no estudian a fondo la cuestión. Postura opuesta es la mantenida por ALVAREZ GENDÍN, ABELLA Y ALBI, y recientemente por GUAITA. Tras el estudio de la doctrina de los autores citados, expone GONZÁLEZ PÉREZ su punto de vista: dado el contenido del artículo 5.º de la Ley de lo contencioso, y dado también que en los supuestos en él recogidos dispone la Administración del privilegio de la acción directa, en pocos casos necesitará acudir al proceso de lesividad. Estos casos serán los siguientes: a) Cuando la Administración, en uso de su privilegio de acción directa, dicta un acto que reconoce derechos en favor del particular. En estos casos, si la Administración desea privar de efectos el acto declaratorio, debe acudir al proceso de lesividad. b) Cuando se da algún supuesto de nulidad del contrato. Ahora bien, aquí no se impugnará directamente el contrato, sino el acto por el que se acude a una forma de contratación administrativa o el acto de adjudicación.

AGUSTÍN DÍEZ, Florentino: *Breve visión comparada del régimen local hispanoportugués*. Págs. 705-722.

Se estudian comparativamente las líneas fundamentales de la reforma administrativa operada en la Administración local portuguesa y española a través, respectivamente, del Código administrativo de 1940 y la Ley de Régimen Local de 1950.

Año 12. Noviembre-diciembre 1953. Número 72.

Modificación de la Ley de Bases de Régimen Local. Págs. 833-912.

Se recogen los discursos pronunciados por los Excmos. Sres. Ministro de la Gobernación y Director General de Administración Local, en la sesión plenaria de las Cortes Españolas celebrada el día 30 de noviembre de 1953 con motivo de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local, incluyéndose a continuación los textos de la Ley y Decretos sobre Haciendas locales y algunos comentarios de la Prensa española.

SAURA FACHECO, Antonio: *La política fiscal y el arbitrio sobre riqueza provincial.* Págs. 913-936.

Año 13. Enero-febrero, 1954. N.º 73.

GARCÍA HERNÁNDEZ, José: *Hacienda estatal y Hacienda local.* Págs. 3 a 50.

El trabajo que comentamos constituye el texto de la conferencia pronunciada en la segunda semana de Estudios de Derecho financiero por el Excmo. señor don José GARCÍA HERNÁNDEZ, Director general de Administración Local. Se divide en cinco partes, estando dedicada la primera al estudio de la evolución legislativa y los antecedentes en la materia que se inicia en la Constitución de Cádiz por no considerarse de importancia a estos efectos el período preconstitucional. El estudio de esta evolución le permite afirmar al autor que el régimen actual, aún influido por circunstanciales principios más o menos sólidos, es producto de una elaboración sucesiva y continuada en la que se van incorporando ideas procedentes de parciales reformas, con las modificaciones que cada proyecto ha impuesto.

En un segundo apartado, se estudian la imposición local y la autonomía financiera. Se refiere GARCÍA HERNÁNDEZ a la indeterminación del término autonomía y a las tendencias más recientes de la doctrina científica, que se inclinan decididamente a una nueva interpretación del concepto. Señala la posibilidad de establecer campos impositivos propios en las Haciendas locales, sin detrimento de la Hacienda estatal, considerando como nota primordial de la imposición local, el carácter real de los tributos reconocidos en favor de las corporaciones locales. Particular importancia tiene el párrafo en que advierte que la tendencia regresiva de la imposición local se marcará aún más con el actual arbitrio sobre la riqueza provincial, afirmando que «sobre las razones de orden teórico se imponen los argumentos de la realidad que nos llevan dentro del panorama tributario actual a buscar soluciones efectivas y urgentes y a los problemas económicos de las corporaciones locales, cuyo cauce, si nos vemos obligados a abrir en bases impositivas propias al margen del sistema tributario estatal, ha de lograrse aun pasando por encima de consideraciones doctrinalmente justificadas». Es este un punto en que tenemos que mostrar nuestra disconformidad con las ideas del autor. De prosperar éstas, la estructura ya deficiente del sistema fiscal español, resultaría francamente catastrófica. El hecho de que en general el sistema fiscal español tenga carácter regresivo, en modo alguno puede justificar la adopción de nuevas medidas que aumenten su regresividad. En definitiva, se pone una vez más de manifiesto que, como ha señalado VILLAR PALASÍ en el núm. 4 de esta Revista, «las necesidades concretas son el fundamento de nuevos impuestos calculados para cubrirlos, haciendo cada vez más difícil cualquier solución que pretenda hacer tabla rasa con el pasado».

El tercer apartado lleva como epígrafe «Fuentes de recursos financieros locales». Se estudian los productos del Patrimonio, los rendimientos de servicios y explotaciones municipales, el impuesto local, las tasas y las contribuciones especiales. En la opinión de GARCÍA HERNÁN-

BIBLIOGRAFÍA.

DEZ resulta difícil precisar cuáles sean los impuestos de carácter netamente local. Habrá que tender para ello a la tradición del país en que se opera, a la política fiscal existente y en último término, como ha señalado Blas PÉREZ GONZÁLEZ, no podrán decidir razones técnicas, sino criterios oportunistas. Se lamenta GARCÍA HERNÁNDEZ de que en España, donde se crearon las contribuciones especiales en el proyecto de CANALEJAS de 1910, no hayan alcanzado el desenvolvimiento que de ellas se esperaba.

El cuarto capítulo se refiere a la «Política de subvenciones» —Fondos de ayuda—. Se contienen aquí un interesante estudio de lo que el autor llama el minifundio municipal de España.

Por último, se estudian los regímenes económicos especiales: régimen de Carta económica, régimen de los Municipios adoptados y régimen especial de Carta provincial.

MARTÍN RETORTILLO, Cirilo: *Maura, municipalista*. Págs. 51-60.

Estudio interesante éste de MARTÍN-RETORTILLO, en que pone de manifiesto cómo fué la vida municipal preocupación constante de MAURA. «preocupación que surge de modo reflexivo y meditado, como solución salvadora ante la tragedia iniciada varios lustros antes y coronada con el desastre colonial».

Describe el autor la situación de nuestra patria en los años que preceden a la aparición del ilustre estadista en la vida política española, así como las dificultades con que tropezaron sus proyectos de 1903 y 1907, cuyos principios plasmaron años más tarde en el Estatuto municipal.

Salte MARTÍN-RETORTILLO al paso de quienes afirman que MAURA lanzó su proyecto de reforma de la Administración local «como si hubiese sido un visionario un ser utópico que había exagerado los males para recrearse en su proyecto». Emplea en apoyo de su tesis la jurisprudencia consagrada incluso en dictámenes del Consejo de Estado, relativa

a la suspensión de concejales y de Ayuntamientos.

RUIZ DEL CASTILLO, Carlos: *Maura y la reforma local*. Págs. 61-81.

Se recoge en este trabajo el discurso pronunciado por su autor en sesión necrológica celebrada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Podría dividirse en dos partes; en la primera, de introducción se alude a las paradojas de la vida de MAURA. Las paradojas caracterizan frecuentemente la vida de los grandes hombres y no podían faltar en la del alto tribuno: «el hombre que preconizó la Revolución desde arriba, en realidad quiso hacer arriba la Revolución desde abajo. MAURA, hombre afanado por el reconocimiento de las libertades y de las autonomías y que quería regenerar a España con el concurso de los españoles, con la Ley y con los instrumentos de la Ley, se vió combatido como no lo ha sido ningún otro político en los medios populares, en el Parlamento y en la Prensa». «Hubo de advenir la Dictadura incompatible con la concepción política de MAURA para que la sustancia de lo obra de éste fuese incorporada al Estatuto municipal.

La segunda parte está destinada al estudio de algunas ideas inspiradoras de los proyectos de MAURA. El tratamiento conjunto de lo local, el respeto a la realidad, etc., etc., son objeto de interesantes consideraciones por parte de RUIZ DEL CASTILLO, que en su trabajo ofrece un verdadero esquema de la concepción en MAURA del régimen local.

GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan: *Algunos aspectos cooperativos de la vida local*. Págs. 70-81.

Para hablar de los aspectos cooperativos de la vida local, es necesario determinar previamente qué se entienda por cooperación, dada la imprecisión del vocablo. De aquí que inicie GASCÓN su estudio con unas interesantes indicacio-

nes de lo que se ha entendido y se entiende en la actualidad por cooperación. Esta, de mostrarse en sus principios «como simple coadyuvancia o colaboración», pasa a reputarse hoy «como un estilo de vida, una manera de ser o acaso más exactamente como un punto de vista».

Los aspectos cooperativos de la vida local son muy variados. El autor se refiere solo a la cooperación provincial para los servicios municipales y a los servicios municipales cooperativos. La cooperación provincial para los servicios municipales encuentra su fundamento legal en la base 43 de la Ley de 1945, que luego fué desarrollada por distintos artículos de la Ley de Régimen local. En realidad se trata, como señala el autor, de una cooperación estatal realizada por el intermedio de las provincias. Ocurre, sin embargo, que, dada la penuria de la Hacienda provincial, resulta punto menos que imposible el cumplimiento de los deberes que le impone la Ley; de aquí las disposiciones de la Ley de 13 de diciembre de 1953, encaminadas a robustecerla.

Al estudiar los servicios municipales cooperativos, señala GASCÓN la íntima relación que existe entre el problema de los servicios municipales y de la municipalización de servicios y la solución cooperativa. Recoge distintas muestras antiguas de cooperación municipal en España, como la cooperación agrícola en tierras de Aliste, la «lorra» de que habla UNAMUNO, la «andercha» de que se ocupó PIERNAS HURTADO, etc., etc.

Tras estas indicaciones de tipo histórico, advierte el autor que son muchos los servicios municipalizados que funcionan en España en régimen cooperativo y, seguramente, la mejor manera y más profunda de que la municipalización de los servicios adquiera arraigo vecinal y lo sientan los usuarios como propio, es cooperativizarlo. Cita como ejemplos del enlace existente entre la municipalización y la cooperativización, el problema de la vivienda, de las farmacias y recientemente de las centrales lecheras. En su opinión, las instituciones cooperativas son sin duda la forma más eficaz para lograr que un Estado plenamente

constituido entre decididamente en el sendero de la institución, o sea conforme al pensamiento de HAURION, suscite cada vez más extensas adhesiones que arraiguen profundamente, pasando a ser de empresa de unos pocos a ser empresa de todos. Por lo demás, juzga factible y aconsejable que en nuestra patria se realice la municipalización de servicios por el procedimiento cooperativo.

R. ENTRENA

Revista Do Serviço Publico

Año XVI. Abril 1953.

Francisco BURKINSKI: *Organização e Métodos no Serviço Publico*. Páginas 10-16.

La organización racional de los servicios públicos es encuadrada dentro de la ciencia de la Administración, al asignarle a ésta, como objeto, la técnica de los servicios públicos.

En la organización de la Administración pública hay que observar la tendencia actual, basada en las teorías de TAYLOR y FAYOL, a aplicar las técnicas del derecho privado, que, al ser transplantadas al campo público, han experimentado restricciones de tipo político y administrativo.

Se distingue en la Administración pública entre funciones internas o de Administración general y externas o de Administración específica.

En la organización, como reorganización de los servicios públicos, se aprecian tres fases esenciales: 1.ª Levantamiento o análisis; 2.ª Planteamiento; 3.ª Implantación. La organización tiene dos aspectos: estático y dinámico, comprendiendo ambos varios puntos de estudio. Se señalan los tipos de organización más usuales. La organización administrativa interna ha de ser simple, definida y unificada; lo cual se consigue observando los principios enunciados por FAYOL.

Para la evaluación de la eficiencia administrativa, en relación con el esfuerzo

empleado y el resultado obtenido, se tiene en cuenta la cantidad, calidad, coste unitario y tiempo.

Se indican finalmente los instrumentos de administración para la racionalización de los servicios públicos.

V. P. CLAVER

Droit Social.

Núm. 9. Noviembre, 1953.

RIVERO, Jean : *Les grèves d'août 1953 et l'évolution du droit de grèves des agents publics*. Págs. 517-526.

La continuidad ha venido siendo considerada una esencia del servicio público, razón por la cual en los distintos ordenamientos jurídicos se reputa ilícita la huelga de los funcionarios públicos. En el preámbulo de la Constitución republicana francesa de 1946 se reconoce, sin embargo, el derecho de huelga siempre que se ejercite dentro de las leyes que lo regulen, y ello de modo general y aparentemente, al menos, omnicompreensivo. Ocorre que, si bien en cuanto a los obreros dicho derecho ha sido regulado por el artículo 4.º de la Ley de 11 de febrero de 1950, en lo relativo a la huelga de los funcionarios no existe disposición alguna que establezca las consecuencias del mismo hecho. De aquí la importancia del «arrêté» de 8 de julio de 1950, del que en su día dió noticia VILLAR PALASÍ en esta Revista, en que el Conseil d'Etat vino a declarar que la huelga de los funcionarios, con reserva de las exigencias de orden público, es lícita. Ahora bien, el derecho no se crea para vivir en los textos, sino para aplicarse en el acontecer diario, y este acontecer, concretado en los sucesos de agosto de 1953, ha venido a demostrar la imposibilidad de mantener la postura del Conseil d'Etat. Esta es, al menos, la postura de RIVERO.

En tres partes divide su estudio el autor: génesis de la huelga de agosto de 1953, el principio mismo del derecho de huelga y consecuencias a deducir.

En el primero de los apartados citados llama la atención sobre el hecho de que los funcionarios consideraban su Estatuto como el resultado de un contrato colectivo entre sus representantes y el Estado, por lo que éste no podía modificarlo unilateralmente. Es éste un hecho grave que toca los fundamentos de nuestro orden jurídico e incluso la noción misma de Estado. ¿Cómo se ha producido esta inversión? El Estado es el principal responsable: sus agentes no han hecho sino deducir las consecuencias de las premisas por él sentadas —sindicalismo de los funcionarios, instituciones paritarias consagradas en 1936, etc.—. La conclusión que debe obtenerse de la génesis del conflicto es el deslizamiento que revela el Derecho de la función pública hacia el Derecho común del trabajo.

Como ya se ha dicho, el derecho de los funcionarios a la huelga se halla reconocido en el preámbulo de la Constitución. Los huelguistas reforzaron además su derecho con distintos argumentos, principalmente el carácter puramente profesional de la huelga. Pero advierte RIVERO que en realidad toda huelga de funcionario tiene carácter político y todavía se puede ir más lejos y preguntarse si toda huelga de este tipo, en la medida en que pretende oponerse por la fuerza a la voluntad de las autoridades constituyentes, no es en esencia un acto revolucionario, por pacíficas que sean las intenciones de sus autores.

Por último, el profesor de la Universidad de Poitiers deduce sus conclusiones: Los acontecimientos de agosto de 1953 revelan de forma evidente «la imposibilidad de un derecho de huelga de los funcionarios públicos». El Consejo de Estado ha intentado un maridaje entre el agua y el fuego, y esta unión es contraria a la naturaleza. La sociedad no puede acomodarse a un simple juego de relaciones de fuerza.

M. SAINT GEOURS : *L'Etat et les entreprises publiques*. DD. 11 mai, 9 août et 30 septembre 1953. Págs. 509-513.

Dos exigencias deben ser conciliadas al organizar las relaciones entre Estado y

empresa pública: dejar a las empresas una gran autonomía de gestión y asegurar que la gestión de las mismas es correcta y conforme al interés general. Se trata, en una palabra, de evitar la estatización y el feudalismo.

Estudia el autor las últimas disposiciones en la materia, señalando que atiende preferentemente al segundo de los aspectos citados al extender e intensificar el control de las empresas públicas y la tutela de las mismas, lo cual no implica que se olvide la necesaria autonomía de que toda empresa pública debe disfrutar, como lo prueba una serie de medidas que se recogen en la última parte de la exposición.

X. X. X.: *Les grèves d'août*. Páginas 526-541.

Se estudia con gran acopio de datos todo el proceso de la huelga del 53. Los orígenes lejanos de la huelga, la historia de ésta y la intervención del M. R. P. constituyen las tres partes de este trabajo.

Núm. 13. Marzo 1954.

ROBLOT, René: *Les répercussions de la réglementation française des changes sur la formation et l'exécution des obligations*. Págs. 129-137.

Entre los factores económicos que modifican las soluciones clásicas del derecho privado, uno de los menos conocidos, a pesar de su importancia, es la institución del control de los cambios bajo la forma rígida que le caracteriza actualmente en la mayor parte de los países del mundo. Más de 506 disposiciones de diversos rangos regulan la materia en Francia, y si bien es cierto que esta Reglamentación, en razón de las necesidades que está llamada a satisfacer, se compone casi exclusivamente de medidas administrativas o represivas, conteniendo muy pocas prescripciones relativas a las relaciones privadas, no lo es menos que su influencia en ellas es notoria, como sobradamente demuestra ROBLOT.

Las repercusiones de la reglamentación francesa de los cambios sobre las obligaciones se estudian en dos momentos: período de formación y período de ejecución. En uno y otro caso, señala el autor las medidas adoptadas por la Administración y su influencia en el terreno civil. El análisis de la cuestión le permite afirmar que nos encontramos una vez más ante el fenómeno que ha sido calificado atinadamente por RIVERO de «cerco del Derecho privado por el Derecho público»: el dominio de las relaciones contractuales entre los particulares permanece en principio cerrado al Derecho público, pero estas relaciones se encuentran condicionadas por procedimientos administrativos cada vez más sofocantes. En el terreno de la reglamentación de los cambios, la lucha no ha terminado, sin embargo. Cabe esperar, y así lo advierten los juristas de buena fe, que un día se vea en una economía pacificada y ampliamente abierta a las relaciones internacionales cómo Derecho público y Derecho privado marchan unidos en esfuerzo fraternal para prestar las técnicas propias a la dirección necesaria del Estado y a la iniciativa privada.

R. ENTRENA

Revue Française de Science Politique

Volumen IV, n.º 1. Enero-marzo 1954.

Nicolas PLESSZ: *Méthodes d'études des réformes agraires dans les pays insuffisamment développés*. Páginas 56-69.

La reforma agraria es un hecho esencialmente político y constituye hoy día un imperativo vital e imprescindible en la política económica mundial; sobre todo, en aquellos países insuficientemente desarrollados. La elasticidad de la expresión, por su matiz político, se presta a confusionismos y ambigüedades; de aquí la conveniencia de una definición que destaque el elemento crucial: «Conjunto de medidas gubernamentales, teniendo por fin la redistribución de la propiedad

BIBLIOGRAFÍA

agrícola.» La reforma agraria debe su importancia a su inclusión en un problema de mayor amplitud: la industrialización y emancipación de los países infradesarrollados. Con ella no se trata de repetir un proceso histórico, pues no se tendría una visión completa del problema, esencialmente empírico.

«Grosso modo», se indican los datos a tener en cuenta en toda reforma agraria y se exponen los tipos de agricultura en que está interesada la misma. Las reformas agrarias contemporáneas son agrupadas en «reformas efectivas» y «tentativas de reforma», de inspiración nacionalista o comunista.

Se propone una labor de síntesis entre las ciencias sociales, sin olvidar el aspecto jurídico, organizándose el trabajo a base de un equipo de especialistas que estudien las diversas cuestiones de una manera objetiva e imparcial, evitando los excesos del dogmatismo, dentro de un marco geográfico limitado.

V. P. CLAVER MAESTU

*Revue Internationale des Sciences
Administratives.*

Número 1, 1954.

MATTON, Henri: *Le budget, programme de travail du gouvernement.* Páginas 9-21.

ONAR, Siddik Sami: *The analysis and the criticism of the causes of appearance of the public corporations in Turkey and the legal and administrative structures of these corporations.*

Páginas 23-65.

El punto de partida de la intervención activa del Estado turco en la actividad económica del país, hay que situarlo después de la primera guerra mundial. Se crean entonces empresas públicas y sociedades mixtas, que aunque gozan de una autonomía propia, son situadas bajo el control de un organismo único. Diversos Bancos públicos administran el plan económico del Estado, estudian los proyectos de desenvolvimiento indus-

trial, ayudan al capital privado y explotan las minas, la navegación y la agricultura.

Desde la entrada en vigor de la Ley de 1938, sobre la organización, administración y control de las corporaciones públicas y de las sociedades mixtas, todos estos organismos tienen una estructura uniforme. A su cabeza se establece un Consejo de Administración, compuesto por cinco miembros nombrados por el Consejo de Ministros, según la proposición del Ministro de Hacienda, para cuatro de ellos y del Ministro interesado para el quinto, que es el Director general encargado de la gestión corriente de la empresa.

El conjunto de empresas públicas es sometido a dos órganos comunes: 1) El Consejo general, que supervisa y coordina su actividad, 2) el Consejo general de control, que se compone de técnicos y está situado bajo la autoridad del primer Ministro.

En lo que concierne a la protección de los administrados, las empresas públicas son asimiladas a los servicios públicos en Turquía. Los usuarios pueden, por consiguiente, pedir la anulación de toda decisión adoptada por ellas en contravención a sus estatutos o excediéndose en sus poderes.

Es de lamentar, en la opinión de ONAR, la intervención excesiva de los Ministros en la administración de las empresas públicas. Convendría delimitar las facultades del Consejo general y del Consejo general de control. Igualmente, la composición del Consejo general debería estar regulada de forma que comprendiera técnicos de altura en las cuestiones económicas y financieras. El personal, en fin, de las empresas públicas se encuentra demasiado burocratizado; interesándole realmente en los resultados y racionalizando el sistema de pagos, se podría aumentar su rendimiento y desarrollar su espíritu de iniciativa.

CHIESA, Fernando: *Les juridictions administratives internationales.* Páginas 67-88.

Inicia el autor su estudio recordando el significado del término jurisdicción.

así como su esencia y características, para pasar después a definir la jurisdicción administrativa, su uso, competencia e intervención, ocupándose por último de la definición de las jurisdicciones internacionales.

En la actualidad no puede hablarse aún de una *jurisdicción administrativa* en el plano internacional, con iguales notas, a las que aquélla recibe en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. La mayor parte de las jurisdicciones administrativas internacionales hoy existentes —entre las que se estudian el Tribunal Administrativo del Instituto Internacional de Agricultura y el Tribunal administrativo de las Naciones Unidas—, tienen limitada su competencia a los litigios que surzen en materia de condiciones de empleo entre los funcionarios y empleados de la Organización de las Naciones Unidas y de las otras organizaciones internacionales y las Administraciones de que dependen. Es este un campo en que las jurisdicciones que nos ocupan han actuado con relativa eficacia, pero ésta podría ser mayor aún si todos los Tribunales administrativos estuviesen constituidos de manera uniforme y con un número de miembros que no fuera inferior a cinco o siete de nacionalidad distinta a la del demandante, designados por un organismo colectivo de la organización en cuestión, conforme al precedente establecido por la Asamblea general de las Naciones Unidas.

Señala CHIESA, aparte otras interesantes indicaciones de «*lege ferenda*», que los Tribunales administrativos internacionales deberían ser investidos de una competencia general de legitimidad relativa a todos los actos administrativos emanados de la O. N. U. y de las otras organizaciones internacionales. Igualmente alude a la conveniencia de facultar a aquéllos para conocer, además de los litigios que se suscitan en las relaciones de empleo de las personas dependientes de los organismos internacionales, de la rendición de cuentas de dichos agentes en su calidad de tesoreros, cajeros, pagadores..., así como en su responsabilidad civil por los daños causados a la organización de que dependen o en el ejercicio de sus funciones.

WARLOMONT, René: *Contrats administratifs et variations monétaires en France, en Belgique et en Italie*. Páginas 89-118.

En el núm. 12 de esta REVISTA dimos noticia de un trabajo de PAUL CHEVRIER en que analiza en su perspectiva histórica la distinción entre Derecho público y Derecho privado a través de los antiguos autores franceses. De este trabajo parte WARLOMONT en su estudio, señalando que a las causas de orden institucional que en la opinión de CHEVRIER se oponen en los siglos XVII y XVIII a la distinción entre Derecho público y Derecho privado hay que añadir la prevalencia de una relación del Estado cuyas prescripciones hacen del Rey el primer tutor de sus súbditos, responsable ante Dios y que encuentra en su conciencia personal el límite de sus poderes. Introducidas por la Revolución francesa la laicización del Derecho y la sustitución del Rey por el pueblo soberano, los juristas liberales se dedican a buscar al individuo una protección doctrinal contra los ataques del poder, creyendo hallarla en la distinción científica Derecho público Derecho privado, y como el Estado «es siempre un señor», los autores, para no dejar desprovistos de sanción los actos de los agentes públicos que lesionen un derecho civil, imaginaron la noción binocular bien conocida de Estado-poder y Estado-gestor.

La institución por la Ley francesa de 1872 de un Conseil d'Etat entendiéndose, como en tiempos anteriores, una justicia retenida pero autónoma, confirió a esta suprema jurisdicción administrativa una libertad de acción que hasta entonces faltaba. El órgano no ha creado la función, pero es el origen de ésta. El espíritu liberal de que estaba animada la Ley de 1872 ha acentuado manifiestamente a aquélla, como se puso de manifiesto ya en 1873 en el famoso *arrêt* Blanco, que sustituyendo la noción de poder público por la de servicio público, señala la fecha de la naturalización del contrato administrativo. La antítesis Estado o particular desaparece reabsorbida en la síntesis Estado y particular. Desde entonces, para usar la expresión de Jos-

BIBLIOGRAFÍA

SERAND, el contrato administrativo ha tendido a publicarse.

El aforismo se manifiesta en sentido contrario en Bélgica, después de suprimirse en 1830 el Conseil d'Etat de Guillermo I de Orange. La evolución ha sido diferente: abolido el Consejo de Estado, el conocimiento de todas las gestiones relativas a los contratos correspondía a los Tribunales ordinarios, y cuando en 1946 se establece de nuevo, no tiene competencia en tal materia. Se acepta, sin embargo, en principio, que «la Administración y las personas privadas no pueden ser consideradas como iguales en abstracto en razón de los intereses que persiguen».

Tampoco en Italia conoce el Consiglio di Stato de cuanto concierne a los contratos administrativos. La evolución ha sido paralela a la de Bélgica, pero con cierta tendencia hacia la adopción de los principios elaborados por la jurisprudencia francesa.

Tras las ideas generales sobre el contrato administrativo que acaban de ser expuestas, estudia el autor la cuestión de las variaciones monetarias. El problema de la compensación por una disminución en el valor de la moneda no ha recibido una solución clara en el caso de los contratos administrativos. En Francia, el principio de la compensación ha sido aceptado por el Conseil d'Etat, pese a que ninguna norma escrita lo recoge, para ello ha acudido ya al principio de la imprevisión, ya al de la fuerza mayor, ya, en fin, a la doctrina del «fait du Prince».

En Bélgica se han ideado varios caminos para completar las prescripciones legales, dado que ellas no incluyen la posibilidad de tal compensación. Los Tribunales siguen unas veces la doctrina del «parámetro» variable y otras el principio de la buena fe.

En oposición a lo que hemos visto ocurre en Francia y Bélgica, la legislación italiana incluye normas precisas y estrictas que la compensación puede ser aplicada tan pronto como el costo de la vida haya aumentado en un 19 o un 20 por 100, según los casos.

STYLPANOVITCH, Nikola: *Des reformes constitutionnelles et administratives en Yougoslavie*. Págs. 119-142.

Constituye el detallado trabajo de STYLPANOVITCH un examen realmente interesante y preciso en las reformas, tanto legales como administrativas, que en los años que discurren de 1950 a 1953 han transformado a Yugoslavia de ser un país fuertemente centralizado en una comunidad extraordinariamente descentralizada. Como el autor señala, se piensa suprimir el Estado como autoridad central. Las ideas de este proyecto se basan en la teoría marxista leninista sobre el Estado; su fines lo que STYLPANOVITCH llama «el liberalismo socialista colectivo».

En su exposición resume el autor todas las disposiciones legales promulgadas desde junio de 1950, ofreciendo un claro cuadro de la actual estructura gubernamental y administrativa de Yugoslavia.

MEYER, Paul: *Remarques sur la terminologie administrative*. Págs. 142-148.

Constituye el trabajo que comentamos un comentario al que Georges LANGROD publicó en el núm. 2 de 1953 de la «Revue Internationale des Sciences Administratives», encaminado a determinar una terminología del estudio de la organización administrativa. Señala MEYER las divergencias que le separan de LANGROD y también los puntos en que coinciden.

En lo que concierne a las relaciones entre las ciencias administrativas europea y americana, advierte que no sólo en Europa falta la base sociológica que existe en los estudios que se realizan en los Estados Unidos, como afirma LANGROD, sino que también estos estudios precisan a su vez de una base jurídica que poseen los estudios europeos. Por otra parte, falta en la literatura jurídica norteamericana un fondo científico que es indispensable, por lo que en este aspecto la literatura europea nada tiene que aprender de aquélla.

Critica seguidamente a LANGROD por apreciar una falta de sistemática en su

exposición, ya que, pese a todos sus inconvenientes, es necesaria para una adecuada comprensión de los problemas administrativos.

Finalmente, pasa al examen concreto de una serie de principios, objetando a la definición que LANGROD da de la organización su excesiva amplitud para venir a considerarla como una manera por la que se tiende a cumplir una tarea dada en común a una pluralidad de personas, mediante una división del trabajo y una coordinación institucionalizadas que funcionan de hecho.

JORION, Edmond: *Les droits et obligations des fonctionnaires internationaux*. Págs. 149-169.

Constituye el trabajo de JORION un comentario al escrito redactado por el profesor Henri ROLIN, antiguo presidente del Senado belgo, con motivo de las consultas que le fueron formuladas recientemente por la FICSA (Federation of International Civil Servant's Associations).

Estas consultas contenían cinco cuestiones: ¿los informes desfavorables relativos a un candidato a un puesto de funcionario internacional proporcionado por su Gobierno vinculan el poder de decisión del Secretario general de las Naciones Unidas o de los Directores generales en lo que concierne al nombramiento de dicho funcionario y en qué medida?; ¿es la afiliación a un partido político legal o ilegal incompatible con el *status* de un funcionario internacional?; ¿en qué medida el hecho de invocar los privilegios constitucionales es compatible con el *status* de un funcionario internacional?; ¿la presunción de que un funcionario internacional participa en activi-

dades subversivas es suficiente para justificar su destitución?; ¿el hecho de que un funcionario internacional no obedezca a la citación de un órgano judicial o de alguna otra autoridad encargada de un informe, constituye una falta disciplinaria en los términos de los estatutos y reglamentos del personal?

El profesor ROLIN da una respuesta negativa a la primera cuestión, basando su juicio en diferentes disposiciones legales. La segunda consulta sería también negativa, salvo si se tratase de un partido ilegal; en cambio, se pronuncia afirmativamente en el tercero de los problemas que le han sido planteados, ya que en el supuesto contrario se emplearía el privilegio para un fin distinto del que motivó su concesión. En lo que respecta a la cuarta cuestión, el profesor ROLIN resuelve con arreglo al universal principio *in dubio pro reo*: finalmente, la respuesta ha de ser negativa en el quinto caso, salvo cuando la desobediencia del funcionario implique una disminución en el prestigio o en los intereses de la organización.

CHAPEL Yves: *Le régime administratif du Commerce extérieur en Allemagne Fédérale*. Págs. 169-188.

La exposición de la estructura del comercio exterior en Alemania está demasiado cargada con citas de textos legales para intentar un resumen de ella. Nos limitaremos a consignar la conclusión de CHAPEL, quien señala que el presente sistema se presta admirablemente al control estatal, pero que existe una tendencia actual hacia la liberalización del Gobierno exterior.

R. ENTRENA

ESTUDIOS DE ADMINISTRACION

El Instituto de Estudios Políticos ha comenzado a publicar una nueva colección: ESTUDIOS DE ADMINISTRACION, en la que se incluirán aquellas obras dedicadas al estudio de la Administración pública.

Ha aparecido ya el primer volumen de esta colección:

LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO

POR
FERNANDO GARRIDO FÁLLA

En breve, aparecerán:

LA SENTENCIA ADMINISTRATIVA: SU IMPUGNACION Y EFECTOS

PCR
JESUS GONZALEZ PEREZ

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

POR
E. FORSTHOFF
Traducción de LEGAZ LACAMBRA

ULTIMAS PUBLICACIONES
DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8.

M A D R I D

-
- TEORIA Y SISTEMA DE LAS FORMAS POLITICAS**, por FRANCISCO JAVIER CONDE.
4.ª edición. Precio: 45 ptas.
- LA AUTORIDAD CIVIL EN FRANCISCO SUAREZ**, por el Padre MATEO LANSEOS.
246 págs. Precio: 45 ptas.
- ESTUDIOS RELIGIOSO-SOCIALES**, por SEVERINO AZNAR. 375 págs. Precio: 45 ptas.
- LA REVOLUCION ESPAÑOLA Y LAS VOCACIONES ECLESIASTICAS**, por SEVERINO AZNAR. Precio: 60 ptas.
- LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA**, por MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS y GIL. 247 págs. Precio: 30 ptas.
- LOS ORIGENES DE LA CIENCIA POLITICA EN ESPAÑA**, por JUAN BENEYTO.
414 págs. Precio: 50 ptas.
- DERECHO CIVIL DE ESPAÑA**, por FEDERICO DE CASTRO. 2.ª edición, corregida y ampliada. Precio: vol. I, 125 ptas.; vol. II, 125 ptas.
- TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DE TRABAJO**, por MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Magistrado de Trabajo y Abogado fiscal. 6.ª edición. Precio: 150 ptas.
- ¿CRISIS DE LA SOCIEDAD ANONIMA?**, por FEDERICO DE CASTRO. Precio: 10 ptas.
- HISTORIA DE LA FILOSOFIA POLITICA**, por GUNTHER HOLSTEIN. 2.ª edición.
Precio: 60 ptas.
- EL SEGURO DE ENFERMEDAD Y SUS PROBLEMAS**, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO. 510 págs. Precio: 60 ptas.
- EL POSITIVISMO EN LA FILOSOFIA DEL DERECHO CONTEMPORANEO**, por FELIPE GONZÁLEZ VICÉN. Precio: 12 ptas.
- EL PACTO DEL ATLANTICO**, por CAMILO BARCIA TRELLES. Precio: 90 ptas.
- ZUMALACARREGUI**, por JOSÉ MARÍA AZCONA. Precio: 125 ptas.
- LA INSPECCION DEL TRABAJO**, por LUIS SANMIGUEL, Delegado del Trabajo y Profesor de la Escuela Social de Zaragoza. Precio: 75 ptas.

Clásicos políticos.

- LA REPUBLICA**, de PLATÓN. Texto griego y versión castellana de J. M. Pabón y M. Fernández Galiano. Tres volúmenes. Precio: 200 ptas.
Edición bibliófilo en papel de hilo, numerada del 1 al 100. Precio: 400 ptas.
- LA POLITICA**, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe, estudio preliminar y notas de Julián Marías. Precio: 150 ptas.
- LA REPUBLICA DE LOS ATENIENSES**, del PSEUDO-JENOFONTE. Edición bilingüe, estudio preliminar y notas de M. Fernández Galiano. Prólogo de M. Cardenal de Iracheta. Precio: 25 ptas.
- GORGIAS**, de PLATÓN. Edición bilingüe y prólogo de Julio Calonge. Precio: 80 ptas.
- LA CONSTITUCION DE ATENAS**, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe y notas de A. Tovar. Precio: 25 ptas.
- POLITICA ESPAÑOLA**, por JUAN DE SALAZAR. Estudio preliminar de M. Herrero García. Precio: 30 ptas.
- LA RETORICA**, de ARISTÓTELES. Texto y traducción de A. Tovar. Precio: 100 ptas.
- NORTE DE PRINCIPES Y VIDA DE ROMULO**, por J. M. MÁRTIR RIZO. Estudio preliminar de J. A. Maravall. Precio: 25 ptas.
- DE LEGIBUS**, de M. T. CICERÓN. Edición de Alvaro D'Ors. Precio: 90 ptas.

Colección «Civitas».

- EL IMPERIO HISPANICO Y LOS CINCO REINOS**, por R. MENÉNDEZ PIDAL. Precio: 20 ptas.
- HISTORIA DEL DERECHO NATURAL Y DE GENTES**, por J. MARÍN Y MENDOZA. Prólogo de M. García Pelayo. Precio: 10 ptas.
- ¿QUE ES EL ESTADO LLANO?**, por E. J. SEYÉS. Prólogo de Valentín Andrés Alvarez. Precio: 25 ptas.
- ESPAÑA Y EUROPA**, por CARLOS VOSSLER. Precio: 30 ptas.
- SOBRE LA UTILIDAD DEL ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA**, por JOHN AUSTIN. Versión castellana de F. González Vicén. Precio: 15 ptas.
- TIERRA Y MAR**, por C. SCHMITT. Precio: 25 ptas.
- CONSTITUCIONES RIGIDAS Y FLEXIBLES**, por JAMES BRYCE. Precio: 25 ptas.
- LA JURISPRUDENCIA NO ES CIENCIA**, por J. H. KIRCHMANN. Traducción y prólogo de A. Truyol y Serra. Precio: 10 ptas.
- ALABANZA DE LA LEY**, por W. JAEGER. Precio: 15 ptas.
- REFLEXIONES SOBRE LA REVOLUCION FRANCESA**, de E. BURKE. Traducción y prólogo de E. Tierno Galván. Precio: 50 ptas.
- INTRODUCCION A LA TEORIA DEL DERECHO**, de KANT. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén. Precio: 12 ptas.

OBRAS EN PRENSA

Clásicos políticos.

LA ETICA A NICOMATO, de ARISTÓTELES.

HIERON, de JENOFONTE.

ANTOLOGIA DE HOBBS, por MICHAEL OAKESHOTT.

ANTOLOGIA DE BODINO, por F. J. CONDE.

POLITICO, de PLATÓN.

CARTAS, de PLATÓN.

PROTAGORAS, de PLATÓN.

LAS LEYES, de PLATÓN.

Otras publicaciones.

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

Colección «Civitas».

LOS FUNDAMENTOS TEOLOGICOS DE LA POLITICA Y LA ECONOMIA, de MULLER. Versión castellana y prólogo de Antonio Truyol Serra.

LA ESENCIA DE LAS ASOCIACIONES HUMANAS, de GIERKE. Versión castellana y prólogo de Francisco Javier Conde.

TRES TIPOS DEL PENSAMIENTO JURIDICO, de CARL SCHMITT. Versión castellana y prólogo de Francisco Javier Conde.

EL DERECHO NATURAL Y EL DERECHO HISTORICO, de J. J. BACHOFEN. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén.

SOCIOLOGIA DE LA EDAD MEDIA, por ALFRED VON MARTIN. [Trad. de Truyol y Serra.]

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CON RELACION A ESPAÑA, de A. OLIVÁN. Prólogo de E. García de Enterría.

Otras obras.

TRATADO DE HISTORIA DE LA RELIGION, por MIRCEA ELIADE.

PSICOLOGIA FISIOLÓGICA, por MORGAN y STELLAR.

NATURALEZA Y CONOCIMIENTO, por A. MARCH.

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