

## I-RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

ALLEN, Sir C. K. : *Administrative jurisdiction*. Stevens, 1956. 98 páginas.

Se ha hecho ya tópico el citar irónicamente las desdeñosas afirmaciones de DICEY sobre el Derecho administrativo, juntamente con la enumeración de todas las manifestaciones que de él pueden hallarse hoy en día en la vieja sede del *rule of law*. Baste recordar el libro impresionante del profesor ROBSON sobre *Justice and Administrative Law* para advertir no sólo la importancia que ese Derecho tiene hoy en Gran Bretaña, sino también la posición netamente desfavorable para los intereses privados que resulta del desconocimiento de una jurisdicción administrativa entendida al modo continental. La pequeña obra que reseñamos aquí coincide no sólo en el tema, sino en el espíritu que la anima con la anteriormente citada del profesor ROBSON. A lo largo de la misma puede apreciarse la situación casi de caos a que ha conducido la proliferación de tribunales específicos, cada uno con su procedimiento especial y un sistema peculiar de organización. Aún más grave es la acusación de injerencias y presiones ministeriales en sus fallos.

Pero, a pesar de tantos y tan serios defectos, la conclusión a que llega el autor, conclusión inevitable compartida por toda la doctrina y que resulta la culminación de toda la evolución del pensamiento jurídico-administrativo británico a partir de la posición rotundamente negativa de DICEY, es que la jurisdicción administrativa es no ya necesidad impuesta por las circunstancias, sino intrínsecamente deseable, siempre que sea

uniforme y efectiva, y siempre que los encargados de administrarla tengan los conocimientos y experiencia precisos. Es decir, se viene a reclamar, sin citar antecedentes, la instauración definitiva y total de una jurisdicción contenciosa realizada y organizada según el modelo europeo, como medio más eficaz de salvaguardar los derechos de los particulares.

M. PEREZ OLEA

BIELSA, Rafael : *Derecho administrativo*.—Tomo III, 5.ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1956, 483 págs.

Varias veces, desde las revistas españolas, hemos destacado la profunda significación del profesor BIELSA en el Derecho argentino y en el Derecho comparado. La abundante y lograda producción de este infatigable trabajador que es Rafael BIELSA, no puede ser olvidada, cualquiera que sea la parcela del Derecho administrativo que estemos expuestos a trabajar. Pues cualquiera que sea esta parcela, existirá un trabajo del maestro argentino en el que encontremos o el estudio logrado, o la sugerencia acertada o la idea aprovechable.

Pero BIELSA no es solo autor que nos ofrece monografías. No es solo el hombre que, atento a la realidad jurídica, sabe captar el fenómeno interesante y ofrecer un completo estudio desde las páginas de tantas revistas que se ven honradas con su firma. BIELSA es el hombre que ha sabido acometer la ambiciosa tarea de comenzar y terminar —lo que es mu-

cho más difícil— obras generales. Entre ellas destaca —aparte de la sugestiva *Ciencia de la Administración*, recientemente aparecida, que aún no conocemos directamente—, este *Derecho administrativo*, de cuyo tomo III hoy aparece una tercera y, como siempre, cuidada edición.

El público español conoce de sobra el valor y contenido de este Tratado, para que ahora cometamos la torpeza de descubrirse. Baste señalar que este tomo III (en el que se comprende un completo estudio de los agentes de la Administración pública y del dominio público,) tiene particular interés por el momento en que aparece. Cuando la República Argentina está dando los primeros pasos de una nueva etapa política y administrativa, después de la liquidación de un régimen ante el que tan valiente postura adoptó en todo momento y en cualquier terreno el profesor BIELSA, resulta interesante ver reflejadas en las páginas de un Tratado general las nuevas corrientes.

En el plan general de la obra de BIELSA, las materias a que se refiere este tercer tomo ocupan el lugar siguiente: el estudio de los agentes de la Administración pública, el libro cuarto, dividido en cinco capítulos; el 1.º sobre el régimen jurídico de la función pública; el 2.º sobre derechos de los funcionarios; el 3.º sobre deberes y responsabilidades; el 4.º sobre organización militar, y sobre régimen eclesiástico el 5.º El libro quinto es el dedicado al dominio público, que consta de un capítulo único, dividido en dos partes, la primera en que se hace un estímulo general del régimen jurídico del dominio público, y la segunda, una referencia a sus principales manifestaciones.

En estos momentos en que BIELSA está a punto de culminar la tarea de publicar esta nueva y reforzada edición de una de sus obras más caracterizadas, no podemos por menos de reiterarle nuestra felicitación.

J. G. P.

CASSARINO, Sebastiano: *Le situazioni giuridiche e l'oggette della giurisdizione amministrativa*.—Milán, Giuffrè, 1956, págs. 414.

La presente monografía, que lleva el número 24 de las publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Catania, consta de dos partes perfectamente definidas: una primera, dedicada al estudio de las situaciones jurídicas, en general, y una segunda sobre el objeto de la jurisdicción administrativa.

La primera, constituye un estudio de Derecho material, sobre uno de los temas en que la confusión de la doctrina ha alcanzado proporciones mayores, estudio que constituye una premisa poco menos que imprescindible para abordar ese tema que tanto preocupa a los italianos de deslindar la jurisdicción administrativa de la ordinaria. Porque la segunda parte de la monografía no es un estudio sobre el sugestivo tema del proceso administrativo, como podría creer el lector que no conozca el sistema de justicia administrativa italiano. Se trata de un problema mucho más concreto, aun cuando en su estudio —dada la altura con que es abordado por el lector— existe una referencia a problemas general de la Teoría del proceso e incluso de la Teoría general del Derecho.

La primera parte está dividida en cuatro capítulos. En los mismos podrá el lector encontrar, no sólo una sugestiva posición del autor, sino un buen resumen de la copiosa bibliografía italiana sobre problemas tan candentes como el «deber», la «facultad» y «el derecho subjetivo», que constituyen, para CASSARINO, «las situaciones jurídicas primarias». Asimismo podrá encontrarse un completo estudio de lo que llama situaciones jurídicas instrumentales, tanto en su aspecto estático, como en su aspecto dinámico, para terminar (en el capítulo IV) con un estudio del poder jurídico, en el que aborda problemas tan relevantes para el Derecho procesal como el de la carga, la capacidad y la legitimación.

La segunda parte, por lo antes dicho, ofrece una importancia relativa para el estudio extranjero, pues toda ella se centra en ofrecer un criterio de delimitación exacto de lo que, en Italia, constituye objeto de la Jurisdicción administrativa.

trativa. ¿Cuándo una pretensión deducida en relación con un acto de la Administración pública debe ser planteada ante la Jurisdicción ordinaria, y cuándo ante la Jurisdicción administrativa? No se trata, como en España, de delimitar cuestiones civiles o penales de cuestiones administrativas. Lo que se trata es, dentro de las cuestiones administrativas, definir aquellas que deben ser decididas por una u otra jurisdicción.

Al abordar esta concreta cuestión, se ofrece un buen resumen de la producción italiana sobre el tema, al mismo tiempo que un planteamiento general de lo que constituye el objeto de la jurisdicción y, concretamente, de la jurisdicción administrativa.

J. G. P.

DURAND, Claude: *Les rapports entre les juridictions administrative et judiciaire*.—Prólogo de Georges Liet-Veaux. París, Libr. Generale de Droit et de Jurisprudence, 1956, páginas XIV y 506.

Se trata, indiscutiblemente, de un acierto de la Biblioteca de Derecho público que dirige Marcel WALINE, la publicación de esta interesante monografía, que ha obtenido el premio de la Facultad de Derecho de Rennes.

Por supuesto, la obra es típicamente francesa, tanto por los defectos (utilización exclusiva de la doctrina y jurisprudencia francesa, con desprecio de la improtante producción extranjera sobre el tema), como por las virtudes (estudio realista y completo del tema a la luz de las decisiones jurisprudenciales). Sin embargo, ya desde un principio, llama la atención en ella algo poco frecuente entre los administrativistas franceses que se han dedicado, de una u otra forma, a estudiar algún tema procesal: la correcta utilización de conceptos fundamentales de esta rama del Derecho. Resulta, en efecto, sorprendente, que un administrativista francés tenga ideas claras sobre que sea la cosa juzgada, sepa distinguir los efectos típicos de esta institución de los efectos ejecutivos de la sentencia y conozca como despliegue sus efectos la cosa juzgada en el proceso, sin confun-

dirlos con los efectos jurídico materiales que la sentencia pueda producir. Y CLAUDE DURAND es este administrativista, que maneja con soltura digna de elogio y aplica correctamente principios y conceptos que, incluso los procesalistas —mejor «procedimentalistas»— de su país, muchas veces no saben manejar.

El tema no puede ser más sugestivo. Porque el principio de independencia de jurisdicciones, capital en el Derecho administrativo francés, que tuvo su origen en unos textos animados de un espíritu de desconfianza e incluso hostilidad hacia los Tribunales judiciales, ha sufrido tan profunda transformación, «que aparece en su concepción actual como una aplicación de la especialización técnica, funcional. Por consiguiente, no opone (el subrayado es de DURAND) ambas jurisdicciones, sino que las separa solamente» (pág. 13).

«Concebido aquel principio como total independencia, postularia que cada Tribunal se encerrara en su torre de marfil; que no conociera más que los litigios que se plantearan ante él e ignorara toda actividad de los Tribunales de otro orden jurisdiccional» (pág. 1). Pero la realidad nos muestra la existencia de numerosos contactos en la jurisdicción administrativa y las demás jurisdicciones. Unas veces, se trata de la «interrupción del proceso», otras de la «escisión de los contenciosos»: lo primero, cuando un juez no puede dirimir una cuestión incidental, cuyo conocimiento corresponde a otra jurisdicción; las hipótesis de lo segundo, cuando unos mismos hechos pueden dar lugar al nacimiento de procesos distintos, son muy numerosas.

Pues bien, el estudio de estas cuestiones es lo que se hace en esta extensa y cuidada monografía, a través de dos instituciones fundamentales, la fuerza ejecutiva y la autoridad de cosa juzgada de las sentencias, cuyos conceptos se distinguen cuidadosamente. Hasta qué punto el tema afecta a los fundamentos mismos del Ordenamiento jurídico, se desprende de las siguientes palabras del prólogo de LIET-VEAUX, Prof. de la Facultad de Rennes: «No hay paz social sin la autoridad de la cosa juzgada, porque no hay paz social sin punto final a las disputas» (pág. VIII).

## BIBLIOGRAFÍA

Después de una introducción (en la que se exponen los conceptos fundamentales), el libro se divide en los tres títulos siguientes:

Tit. I.— En él se hace un estudio completo del efecto negativo de la cosa juzgada (prohibición de toda nueva acción), tanto desde un punto de vista general, como del especial objeto de la monografía. En este último, el autor estudia las situaciones que pueden presentarse, según la naturaleza del Tribunal que dictó la sentencia respecto de la cual se producen los efectos negativos de la cosa juzgada.

Tit. II. En él se estudian los efectos positivos de la cosa juzgada (prohibición de toda contradicción), en atención a la naturaleza de los Tribunales que dictaron la sentencia.

Tit. III. En este último título se estudia la fuerza ejecutoria de las sentencias (obligación de ejecución), resaltándose la función positiva de la institución, a diferencia de la función pasiva de la cosa juzgada. Se estudia especialmente el problema de la fuerza ejecutoria y la negativa de la Administración de ayudar a la ejecución forzosa de las sentencias, y la fuerza ejecutoria de las sentencias y la obligación de la Administración de ejecutar aquellas dictadas en contra de la misma.

J. G. P.

FACULTADES DE DERECHO (Trabajos de la Tercera colección de las): *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France*. París, Dalloz, 1956. 414 páginas.

Durante el mes de junio de 1955 tuvo lugar en la Universidad de Grenoble esa verdadera institución que ya constituyen en Francia los *Coloquios de las Facultades de Derecho*. El tema en esta oportunidad fué el que intitula el libro que comentamos.

El fenómeno de las nacionalizaciones es típicamente el de nuestros días, sin que a ello se oponga el hecho de que —como observa MAILLET en uno de los trabajos que se contienen este tomo (*Aspects historiques des nationalisations françaises*, pág. 15)— el intervencionis-

momo estatal en la vida económica sea un fenómeno muy antiguo, conocido incluso de las sociedades más antiguas. Ahora bien, las actuales prácticas intervencionistas se distinguen naturalmente de las anteriores, tanto desde el punto de vista de las formas, como desde el punto de vista de los fines perseguidos.

Se comprende así que el tema de las nacionalizaciones sea un problema de nuestro tiempo. Pero no sólo eso, sino que, además, es de la máxima actualidad porque, desde que se instaura el sistema en Francia en 1946, los problemas que el nuevo régimen ha planteado se han prodigado abundantemente. El estudio jurídico de los mismos constituye precisamente el trabajo del Profesor Jean RIVERO (*L'évolution du droit des entreprises nationalisées*, págs. 49 a 71). La pregunta que se hace RIVERO es la siguiente: ¿Puede hablarse en 1955 de un «derecho de las empresas nacionalizadas»? Entre las empresas nacionalizadas deben distinguirse dos grupos diferentes: las empresas que han continuado con una estructura propia de las sociedades anónimas (la Banca, los Seguros) y las que han dado lugar a establecimientos públicos industriales y comerciales (electricidad, gas y hulleras). Mientras que las primeras parecen haber encontrado su equilibrio jurídico, las segundas no dejan de plantear problemas: en ellas es donde realmente se respira el aire de las nacionalizaciones. Pues bien, la evolución de los últimos diez años parece estar dominada por las dos siguientes tendencias: de una parte, por lo que se refiere a las relaciones de la empresa con los particulares, se ha producido una aproximación al Derecho privado; de otra, en sus relaciones con el Estado, la inicial nacionalización (montada sobre la autonomía que significaba la gestión tripartita) viene a ser sustituida por una auténtica estatización.

A los aspectos histórico y jurídico de las nacionalizaciones que se contienen en los dos trabajos que se acaban de aludir, se añade un estudio económico del profesor LASSERRE, que completa la primera parte introductiva del libro.

Las cuatro restantes partes del libro tienen un carácter más técnico y especializado, como se desprende de la simple

enumeración de las rúbricas que las intitulan: I. *La empresa nacionalizada ante la concurrencia* (con estudios sobre los ff. cc. franceses, la fábrica Renault, Air France y las hulleras); II. *Las nacionalizaciones bajo el aspecto jurídico* (examinándose los temas de dirección y control, régimen de bienes y gestión comercial); III. *Las nacionalizaciones bajo el aspecto económico* (ventas a costes marginales, criterios sobre la política de nacionalizaciones, problema de las inversiones y coyuntura económica); IV. *Problemas relativos al personal de las empresas nacionalizadas* (con especiales estudios del personal de los ff. cc. franceses y de la fábrica Renault).

Cierran este interesante volumen unas conclusiones en las que se incluye una reflexión sobre el tercer coloquio de las Facultades de Derecho, debidas a la siempre brillante pluma del profesor RIVERO.

F. GARRIDO-FALLA

FAIRÉN, Víctor: *Facerías Internacionales pirenaicas*.—Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1956, páginas 441 y XII láminas.

«Las factorías internacionales pirenaicas —se dice en la introducción— son fenómenos poco conocidos en cuanto a su estado actual. Quizá la gran cantidad de materiales históricos que, malgrado los estragos del tiempo y de los bombes, aun restan como testimonios de su antiguo esplendor; posiblemente este mismo esplendor ha oscurecido las perspectivas actuales, que, desde luego, son mucho más estrechas que las anteriores. Quizá radique aquí una de las causas por las que el estudio de las facerías pirenaicas ha sido abordado generalmente por historiadores. No hay duda de que su labor ha sido en ocasiones de gran profundidad y brillantez, y que hoy día han logrado esclarecer muchos y graves puntos oscuros de las relaciones fronterizas a lo largo de la cordillera; pero sus enfoques, forzosamente, han dejado de lado, o bien solamente desflorado, los problemas suscitados por las regulaciones jurídicas vigentes de los fenómenos —los Tratados de Límites

franco-españoles concertados en el segundo tercio del siglo XIX predominantemente— y por la observancia práctica de tales regulaciones en la actualidad.»

En estas frases de la introducción radica uno de los aciertos de la publicación de la completa obra de que damos noticia.

Para darse una perfecta idea del alcance de esta obra, nada más expresivo que una reseña del contenido de sus quince capítulos. Sus títulos son los siguientes:

I. *Las facerías quinquenales del Valle de Beltrán*. II. *La facería del País Quinto (Quinto Real Septentrional)*. III. *La facería del País Quinto (Quinto Real Meridional)*. IV. *El paso de los ganados españoles a través del Valle de Baigorri*. V. *La facería quinquenal entre el pueblo de Valcarlos y otros del Valle de Baigorri. La facería entre los valles de Aexcoa y Cice-Saint-Jean-Pied-de-Port*. VII. *Las facerías entre los valles de Sulazar, Roncal y Soule*. VIII. *La facería entre los Valles de Roncal y Baretous*. IX. *La facería entre Ansó y Borce sobre la Montaña de Estanés*. X. *La facería entre Ansó y la Asociación Vecinal de Aspe sobre la Montaña de Aspe*. XI. *Los valles de Hecho, Aisa y Canfranc*. XII. *Facerías entre la ciudad de Jaca y el Valle de Aspe (Urdos, Cete-Eygun y Et-saut)*. XIII. *Las relaciones faceras entre los Valles de Tena, Ossau, Azun y Saint-Savin*. XIV. *La facería entre los Valles de Broto y Bareges, sobre las Montañas de Usona (Oussoue)*. XV. *Desde el Monte Perdido hasta la Maldetta*.

J. G. P.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa (Potestad expropiatoria. Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la Administración)*. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1956. 321 págs.

Enfrentarse con la disección de los módulos fundamentales de la Ley de Expropiación de 1954 o estudiar con perspectivas nuevas, el principio de la responsabilidad de la Administración, parecen tareas ingentes. El principal mérito

to de esta obra está en que demuestra, por la convicción de los argumentos y la fluidez de la exposición, que no hay cosa difícil que no se descomponga en una serie de cosas, aparentemente al menos, fáciles.

El libro responde en principio a su enunciado. No se trata de analizar y comentar todos y cada uno de los artículos de la nueva Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, sino de resaltar y estudiar con todo detalle las líneas maestras, los nuevos principios que inspiran la Ley. *Un bon croquis vaut mieux qu'un long rapport*, decía Napoleón. Ni tampoco se echa de menos este comentario articulado después de leer despacio el libro. Las directrices de la Ley se concretan en el nuevo sentido de la potestad expropiatoria, el carácter de la indemnización expropiatoria en cuanto garantía patrimonial de los administrados y sobre todo y más trascendentalmente en la introducción con caracteres generales y verdaderamente revolucionarios del principio de responsabilidad de la Administración.

En la bibliografía jurídica española es éste el primer libro que aplica en un sentido técnico y no puramente vago (en el que la idea es ciertamente tradicional), el concepto de potestad administrativa, introducido en la sistemática administrativa por la doctrina italiana, donde está aceptado con caracteres de generalidad.

El concepto es, por otra parte, muy antiguo, ligado a la Administración definida por la ciencia cameral como actividad de potestad y de imperio al estudiar el «quid» sustantivo de la actuación administrativa.

Sistemáticamente, el mérito de esta primera parte consiste en estructurar la actuación administrativa como el desarrollo de un conjunto de potestades, prescindiendo del erróneo planteamiento de los derechos de la Administración, que concibe a ésta como una hipótesis de derechos.

En el capítulo tercero trata el autor la garantía patrimonial de los administrados, concretamente la garantía de la expropiación propiamente tal. El análisis de la vía de hecho puede considerarse como la introducción de este concepto, tan fructífero en el Derecho francés, en nuestra sistemática, la cual, salvo refe-

rencias muy de paso, había enfocado el problema desde perspectivas muy distintas. El análisis que a continuación realiza el autor sobre indemnización expropiatoria, revela no sólo un conocimiento profundo de la cuestión, sino, además, la parte muy importante que tuvo el autor en la redacción del anteproyecto.

El capítulo cuarto y último de la monografía versa sobre la garantía patrimonial de los administrados, pero extendida a cualquier daño imputable a la Administración. El epígrafe no debe inducir a confusión, puesto que no se trata solamente del análisis de la indemnización expropiatoria en un sentido amplio. Por el contrario, prácticamente en este capítulo se contiene el más importante trabajo aparecido hasta la fecha sobre el principio de responsabilidad civil de la Administración. Es ésta fundamentalmente la innovación más trascendental, superior en mucho incluso a la reforma de procedimiento, que la Ley de expropiación forzosa de 1954 ha introducido. La irresponsabilidad de la Administración, prácticamente absoluta, y por el contrario la responsabilidad de los funcionarios, arranca en su origen del derecho intermedio y es cristalizada dogmáticamente por los legistas en los comienzos del Estado moderno. El funcionario es un puro mandatario del Príncipe, y éste no puede presumirse, en una presunción prácticamente *juris et de jure*, que haya dado órdenes contrarias al Derecho, puesto que el Príncipe es la *Lex vivens et loquens*, mientras que el funcionario es el *custos legis mutae*. (Vid. CONRING y CHROKIER, *Thesaurus Politiae*). Así decía nuestro Juan Bautista LARRERA: *Siquidem nec unquam credendum est, Principem aliquid voluisse quod juste velle non potuit*; y MYLER ab EHRENBACH (*De Hyparchologia*) da la explicación del porqué de la irresponsabilidad del daño incluso culposo: *Mandatorum Principis injustum officialem minime relevet, cum is eo casu tanquam privatus hoc perpetrare dicatur*.

El forcejeo de esta regla, incompatible con el surgimiento de una burocracia impersonal, frente al principio de la juridicidad de la Administración, en el Estado de Derecho, produjo los desajustes sistemáticos que en la legislación administrativa de todos los países se dejaba

sentir hacia fines del pasado siglo. La idea del *agente especial* de nuestro Código como la del *representante especial*, de las leyes de los estados alemanes o la técnica del Código napoleónico, origen de todos estos principios, no eran sino trasunto y traducción del concepto del derecho intermedio del funcionario como mandatario, produciéndose así una especie de *cultural lag* entre la realidad y sus supuestos jurídicos. La generalidad de los sistemas administrativos, aprovechando esta brecha mínima, pudieron generalizar sobre base de equidad unas veces, otras concretando ya en principios jurisprudenciales de igualdad de cargas, del sacrificio especial, etc., introduciéndose así a caballo de la jurisprudencia el principio de la responsabilidad de la Administración. Indudablemente que esta jurisprudencia administrativa iba mucho más allá de lo que en la letra y el espíritu brindaba la legislación invocada. Por ello nuestra jurisprudencia, si bien puede merecer el calificativo de no progresiva en este problema concreto, fué mucho más fiel a la misión estricta del juzgador de atenerse a una interpretación exacta de la Ley. Se hacía necesario por ello introducir el principio de la responsabilidad civil de la Administración por vía legislativa.

Es este el tema de la última parte de la monografía que se comenta. Se divide el estudio de la responsabilidad civil administrativa en el análisis histórico de nuestro sistema anterior desde el artículo 1.903 de nuestro Código Civil, haciéndose un análisis del derecho comparado y de la necesidad del sistema en cuanto la *Administración contemporánea* lleva consigo un vasto sistema de riesgos. El encaje de este principio de garantía patrimonial en una Ley concreta de expropiación es analizado a continuación y justificado, en cuanto la lesión patrimonial producida por la acción administrativa es un factor común a la expropiación forzosa y al principio de responsabilidad civil. Se analiza a continuación el fundamento jurídico de este principio, con un análisis de la responsabilidad por la *Lex Aquilia*. Es este el punto más logrado de toda la monografía, a mi juicio. Más logrado no sólo desde el punto de vista administrativista, sino en cuanto implica una teoría general, de la responsabilidad

aquiliana y del *damnum quod jure fit*, perfectamente aprovechable no sólo para el derecho público, sino también para el privado. Dentro del propio capítulo comprende la monografía el análisis de la lesión determinante, de la imputación de las lesiones y de la efectividad de la garantía.

Una recensión, por amplia que fuera, de esta fundamental monografía tendría que prescindir de las muchísimas sugerencias que el libro ofrece y que aparecen muchas veces en mínimas notas. Muchas de ellas, insisto, constituyen a su vez tesis de monografía posibles. Cito solamente, y a título de ejemplo, la introducción del concepto de derecho claudicante, el estudio de la idea de interés legítimo, la expropiación sanción (término introducido por el autor ya en el anteproyecto), la aplicación de la doctrina del Derecho intermedio de la privación singular, la técnica de la degradación y elevación de rango, la adhesión a la expropiación (estudio fundamental para la aplicación o no aplicación de la regulación sobre contratación administrativa a estos supuestos), el concepto de causa de imputación, y muchas otras que ni siquiera pueden indicarse para no hacer extremadamente larga esta nota.

El tratamiento de la materia cuya bibliografía anterior es abundante no impide, sino todo lo contrario, el sorprendente carácter de novedad, que es la primera nota que cabe apreciar en esta monografía. De aquí en adelante, el tema de la responsabilidad de la Administración no podrá ser justamente tratado sin referirse necesariamente a esta obra. Por otra parte, pese al carácter exhaustivo con que es tratado el problema y a la fuerza de convicción de los argumentos utilizados, que hacen muy difícil cualquier disenso a las tesis mantenidas en la obra, es más meritorio aún haber dejado en pura sugerencia una porción de temas tratados marginalmente. Recuerdo a este respecto una frase atribuida a *VOLTAIRE*: «No hay nada más aburrido que explicarlo todo.» Y, contrariamente, para concluir esta recensión, no hay nada superior a dejar en pura sugerencia, cuando el tema es perfectamente conocido, una serie de tesis nuevas, marginales por lo demás a los puntos matrices de la obra:

*non multis verbis pauca comprehendit, sed paucis multa.*

J. L. VILLAR PALASI

GARRIDO FALLA, Fernando: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956. XI + 382 págs.

Una vieja polémica entre Derecho adjetivo y Derecho sustantivo, Derecho material y Derecho procesal, normas de fondo y normas de procedimiento, más bien adormecida que finiquitada en aquella de sus fases en que enfrentó el Derecho Civil con el Derecho Procesal Civil, parece hoy reverdecir teniendo por protagonistas al Derecho Administrativo y al Derecho Procesal Administrativo; sí, por otro lado, se ha dicho enérgicamente que «los *administrativistas*... apenas si saben decirnos, respecto de la esencia de los problemas que manejan, sino lo que es en ellos pura negativa», y se ha emplazado a la doctrina del Derecho Administrativo «que polemiza con la del Derecho Procesal» a que «exhiba de una vez sus títulos y no trate de escudarse en una mera elusión, simple protesta de inaplicación de los títulos jurídicos comunes» (Jaime Guasp, en el Prólogo a el *Derecho Procesal Administrativo*, de Jesús González), ahora se pretende, con no menos vigor, «desenmascarar todo intento de invasión procesalista que, con apoyo en ilusorios pretextos, pueda acabar bastardeando las propias instituciones jurídico-administrativas».

No parece esta la ocasión para terciar en la polémica; quizá únicamente decir que lo probable es que el Derecho Administrativo se resentía aún del abandono, quién sabe si excesivamente precipitado, de la noción de servicio público como su eje central; pues si una disciplina jurídica es un plano para observar la realidad jurídica toda o zonas muy amplias de la misma desde una institución fundamental, en cuanto la fundamentalidad de ésta comience a ser puesta en tela de juicio y no se ofrezca otra que con claridad y rigor la sustituya, la visión se torna confusa y ciertamente se tiene, cuando menos la impresión, de que hay que dirigirse hacia otros observatorios más firmes. Quizá, también, por-

que la noción de proceso es hoy una de las más firmes y acabadas en su construcción, exista la tendencia —no siendo el Derecho Administrativo la única disciplina que la goza o la padece— a contemplar más y más relaciones jurídicas desde el punto de vista del proceso, a *procesalizar*, por así decirlo, disciplinas de las llamadas de Derecho material o sustantivo, si es que la distinción entre éste y el Derecho adjetivo o procesal puede seguir siendo mantenida con la rigidez actual, cosa que dudo mucho.

Y lo dudo por la misma razón implícita que GARRIDO; porque en cuanto se eleva la legitimación a la categoría de presupuesto procesal y ello implique, como forzosamente implica el análisis de una idoneidad de las partes con referencia a un proceso concreto, lo que entonces se está analizando es la titularidad de los derechos o de los intereses legítimos puestos en cuestión; la pura distinción teórica entre el presupuesto procesal y la materia de fondo está las más de las veces contrariada por la realidad, como la experiencia jurisprudencial —la civil y la contencioso-administrativa— ha venido reiteradamente a mostrar; respecto del Derecho Administrativo —se dice—, basta pensar en la omnipresencia de un sujeto común a todas las pretensiones que en él se funden «para alterar todo el problema de la legitimación, hasta hacer de él una cuestión específica de Derecho material administrativo» (pág. 18).

Lo que ocurre es que para GARRIDO la polémica a que se ha hecho referencia no es sino el punto de arranque para elaborar una teoría del acto administrativo *qua* susceptible de impugnación; porque tras de reivindicar como administrativos los problemas de legitimación —cuestión que se aborda al analizar al recurrente o sujeto activo de la impugnación—, el libro se desarrolla a través de capítulos dedicados a la Administración recurrida como sujeto pasivo, al acto administrativo como objeto de la impugnación, a la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos como causas que fundamentan el ataque contra los mismos en vía de recurso, y a los propios recursos como medios o procedimientos de impugnación. Y el mérito esencial del libro está en la superación



de la dificultad inicial no pequeña de plantearse y resolver un problema general —el del acto administrativo— desde un punto de vista peculiar y muy preciso —el de su impugnación—. La aportación que con ello hace Fernando GARRIDO a la doctrina administrativa española moderna hay que calificarla sin vacilar de muy importante, y más teniendo en cuenta la claridad y la precisión del lenguaje, el profundo conocimiento de la jurisprudencia y la ajustada utilización de las citas de fuentes científicas que siempre le han caracterizado.

MANUEL ALONSO OLEA.

JENNINGS, Sir Ivor: *The approach to self-government*. Cambridge. University Press, 1956. 200 páginas.

Sir Ivor JENNINGS, el tan conocido autor de *The British Constitution, Cabinet Government* y otros libros sobre el Derecho constitucional británico, acaba de publicar uno nuevo sobre los problemas políticos que se plantean a los nuevos estados en el momento en que adquieren su independencia. La larga experiencia del autor en este tema —ha colaborado intensamente en la elaboración de los textos constitucionales de Ceylán, India y el penosamente terminado hace poco más de un año, tras nueve de difíciles trabajos, para Pakistán—, nos pone en presencia de datos poco conocidos, llenos de interés y a veces pintorescos, a través de los cuales insinúa su teoría de que la elaboración ideológica de tales superleyes está destinada al francés, si no tiene en cuenta en primerísimo lugar las tradiciones, costumbres, estructura social y cultura del pueblo al que están destinada—contra lo que pensaban mentes tan prestigiadas como la de BENTHAM o la de J. J. ROUSSEAU al trazar sendas Constituciones para Méjico o Polonia desde Londres y Ginebra, respectivamente. La otra vertiente del pensamiento de JENNINGS consiste en afirmar que, una vez cumplido ese primer requisito, poco importa que se adopte el sistema del *rule of law* de DICEY, el régimen presidencialista norteamericano o la escueta y sistemática enunciación de grandes principios

generales al modo francés. Nosotros, por nuestra parte, no podemos dejar de expresar nuestra adhesión a uno de los asertos de este libro: «El verdadero problema en todo país... no es trazar su constitución o promulgar las leyes, sino hallar hombres y mujeres capaces de manejar la maquinaria del gobierno».

M. PEREZ OLEA

LANCIS Y SÁNCHEZ Y ESTRADA Y ZAYAS: *El recurso de alzada ante el Presidente de la República*.—Prólogo del Doctor SÁNCHEZ ROCA, 2.ª ed., Editorial Lex, La Habana, 1951, págs. 430.

El Dr. LANCIS es de sobra conocido en España. Su logrado *Manual de Derecho administrativo*, del que nos ocupamos oportunamente desde las páginas de esta Revista, es frecuentemente utilizado por los administrativistas españoles. Sin embargo, pese a la fecha de su publicación (la 2.ª ed. española de 1951), no conocíamos la monografía de que hoy damos noticia, a la que aporta su experiencia práctica el Dr. ESTRADA Y ZAYAS (re cientemente fallecido).

Nadie mejor que los autores de esta obra para darnos a conocer el recurso de alzada ante la Presidencia de la República, pues el carácter de Profesor de LANCIS se une al de Letrado consultor de la Presidencia, y ESTRADA ostentaba el cargo de Jefe de Negociado de Recursos de la misma. Esto explica que, al lado del correcto planteamiento de los problemas teóricos de la figura y, en general, de los recursos administrativos y de su fundamento, el libro tenga un extraordinario valor práctico, que permite conocer perfectamente a la institución que entendía al lector extranjero. De aquí que este valor práctico, que adquiere toda su relevancia para el profesional cubano, «lo tiene también —y en gran medida— para el técnico extranjero. Pues cualquier institución jurídica —sobre todo cuando es una institución de protección jurídico-administrativa— no puede conocerse debidamente si no se contempla en su protección práctica.

El libro se divide en tres partes: una primera, sobre antecedentes, naturaleza y

evolución, donde después de una introducción sobre los recursos administrativos en general, se estudian los problemas generales que el recurso de alzada plantea. La segunda, bajo el título «legislación aplicable», contiene un estudio del recurso de alzada en general. Y la tercera, última, un estudio de los recursos especiales.

A estas partes fundamentales siguen unos apéndices (en los que se recoge el texto de las disposiciones aplicables), unos formularios, una tabla de plazos y unos índices muy completos.

De aquí el valor que para nosotros tiene la obra. Pues, aparte de los principios teóricos que la informan, nos permitirá conocer unos textos legales (los recopilados en los apéndices), que, en otro caso, resultaría de muy difícil acceso.

J. G. P.

LAUBADÈRE, André de: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*. Tres tomos. París, 1956. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

Magnífico y utilísimo este libro del profesor LAUBADÈRE que refleja, debidamente sistematizada, toda la construcción jurisprudencial y doctrinal francesa de los contratos administrativos. Análisis minucioso y cuidado de los problemas que presenta hoy la contratación administrativa.

Resulta difícil hacer una recensión detallada de este extenso *Tratado teórico y práctico*, tres tomos, con más de mil páginas, en el espacio que habitualmente dedica la REVISTA a esta información.

Tendremos que limitarnos forzosamente a dar al lector noticia de sus grandes líneas.

Poco espacio dedica el autor a dilucidar si el llamado contrato administrativo es o no propiamente un contrato. El contrato para LAUBADÈRE «es un acuerdo de voluntades generador de obligaciones» y los particularismos del contrato administrativo no impiden que sea este un acuerdo de voluntades que produce obligaciones (Introducción, pág. 24). Sin embargo, admite la existencia de algunos

«contratos administrativos» que no son más que *parcialmente* contratos.

La distinción de los contratos administrativos de los contratos de derecho común de la Administración (Libro I), es el primer gran problema que se plantea. Origen de la distinción; calificaciones legales; criterios jurisprudenciales; aplicación de los criterios jurisprudenciales a las principales categorías de contratos de la Administración.

Los criterios jurisprudenciales, extraídos de un estudio concienzudo de las resoluciones jurisprudenciales, son: 1.º Que una de las dos partes al menos sea una persona pública; 2.º Que el contrato haga relación a una actividad de servicio público, entendido el servicio público como «toda actividad que una colectividad ha decidido asumir porque le parece que la realización de esta actividad era necesaria al interés general y que la iniciativa privada resulta insuficiente para realizarla correctamente» (pág. 60); 3.º Que se emplee un procedimiento de derecho público o, en otras palabras, que el contrato contenga una o varias cláusulas exorbitantes del derecho común.

La noción de cláusula exorbitante constituye, en su opinión, el elemento central de la teoría del contrato administrativo. Le define, con cierta vaguedad, como la cláusula que «aporte la marque administrative», *«inspirée par les considérations et les buts propres au droit public»*, «*spécifique du droit public»*.

En la última parte de este primer libro se aplica la distinción de los contratos administrativos y de derecho común a los contratos de suministro, transporte, compraventa, arrendamiento, préstamo, y de prestación de servicios personales.

En el libro II, que lleva por título *La formación de los contratos administrativos*, se estudian las condiciones de formación, las condiciones de validez y los modos de celebración de estos contratos.

Destaca el profesor DE PARIS, el carácter complejo de la operación de formación del contrato administrativo. Estudia las habilitaciones previas a la conclusión del contrato: autoridades competentes para celebrarlos; la significación jurídica y efectos del acto de conclusión y, por último, la aprobación del contrato.

Por lo que se refiere a las condiciones de validez del contrato, declara LAUBADÈRE que las nociones del Derecho civil constituyen el fondo principal válido para los contratos administrativos, siendo también aplicables algunos datos de la teoría de las ilegalidades de los actos administrativos.

El estudio del régimen jurídico de los modos de adjudicación reconocidos por el Derecho francés es muy completo. En esta parte del Tratado se aborda el interesante problema de la naturaleza jurídica de los pliegos de condiciones.

El libro III está dedicado a la ejecución de los contratos. El consensualismo del contrato administrativo; el contratante como colaborador de la administración; las prerrogativas de Derecho público y el contrato; la «mutabilidad» del contrato administrativo, y el principio de equilibrio financiero de las prestaciones, que constituyen las nociones dominantes en la ejecución del contrato administrativo.

Se estudian después los efectos generales de los contratos administrativos.

Una vez determinados los efectos generales, el libro que sigue, el IV, se dedica a las obligaciones de quien contrata con la Administración y a las sanciones de estas obligaciones; y el libro V, a las obligaciones de la Administración y derechos de su contratante. En la teoría de los contratos administrativos se había olvidado el estudio sistemático de las obligaciones de la Administración. Esta parte, pues, del Tratado de LAUBADÈRE tiene caracteres de originalidad. Se analiza con detalle la remuneración del particular contratante, el precio y sus modificaciones, y la revisión de precios.

En el libro VI se estudian las intervenciones de la Administración en la ejecución del contrato: la intervención para fiscalizar la ejecución y la intervención para establecer modificaciones o cambios en la ejecución. En particular, las intervenciones de la Administración en la concesión de servicios, en el contrato de obras públicas y en el contrato de suministros.

A la incidencia de hechos nuevos sobre la ejecución de los contratos administrativos se dedica el libro VII, en el que se exponen las distintas teorías formuladas para responder a la cuestión de en qué

medida el que contrata con la Administración puede encontrarse, en presencia de uno de estos hechos, dispensando de cumplir sus obligaciones, y de otra parte, en qué medida puede tener derecho a ser indemnizado por la Administración de las consecuencias onerosas de estos hechos.

El libro VIII trata de las causas y consecuencias de la extinción de los contratos administrativos, teoría general de las causas de extinción y, en particular, la extinción de la concesión de servicios —destacando el brillante estudio del rescate de concesiones—, del contrato de obras públicas y el de suministros.

El libro IX y último está dedicado al contencioso de los contratos administrativos. Se estudian los procedimientos de solución no jurisdiccional de los litigios contractuales (recursos administrativos, arbitraje, amigable composición y conciliación) y los procedimientos jurisdiccionales de solución de los mismos (jurisdicciones competentes y recursos que deben emplearse ante las mismas).

Al final del tercer tomo se publican los textos legislativos que regulan en Francia la contratación administrativa. Completa la obra un índice alfabético general y un índice analítico de los tres tomos que, junto con los índices sumarios de cada uno de los tomos, permite un cómodo manejo de la obra.

La lectura de este completo y ejemplar trabajo pone de relieve, por contraste, lo necesitada que está nuestra bibliografía jurídico-administrativa de una obra de conjunto sobre los contratos administrativos. La aportación en cuanto a sistemática del libro de LAUBADÈRE, podría ayudar mucho a quien intentase llenar este auténtico vacío.

J. M.ª BOQUERA OLIVER

MITCHELL, J. D. B. : *The contracts of Public Authorities. A comparative study.* The London School of Economics and Political Science, XXXII + 256 págs. Londres, 1954.

En más de una ocasión hemos aludido en esta REVISTA al movimiento que se observa en los países de la Europa con-

tinental en favor de una consideración de los aspectos no jurídicos de la Administración pública, que hasta ahora había sido poco menos que patrimonio exclusivo de los países anglosajones. El panorama que en la actualidad presentan los estudios relativos a aquélla, no es completo sin embargo, si se prescinde de la otra cara de la moneda, es decir, del acercamiento de los juristas de los países últimamente citados hacia los métodos y las categorías aplicados tradicionalmente por sus colegas continentales. Muestra típica de ello es la excelente obra de MITCHELL, en la que, digámoslo desde este momento, se propone, nada menos, que la introducción en el Derecho inglés de la idea de Servicio Público, que el autor reviste de ropaje británico para designarla como el principio de la «Governmental Effectiveness». «En la esfera contractual este principio implica que ningún contrato puede ser ejecutado cuando como consecuencia de ello una actividad estatal resulte imposible o seriamente impedida.»

La obra consta de cinco capítulos. En el primero se contiene una introducción, la exposición del principio antes citado y una enumeración de sus consecuencias para la vida de los contratos entre la Administración Pública y los particulares. En el segundo, tercero y cuarto se estudia la regulación de los mismos en Inglaterra, los Estados Unidos y Francia, respectivamente, y en el quinto se deducen las conclusiones.

Una lectura de los capítulos segundo y tercero es altamente expresiva de las consecuencias que la inexistencia de un cuerpo doctrinal y positivo de Derecho Administrativo (¡que no debe confundirse con el *Administrative Law!*, ha reportado para los países a que en ellos se alude. En efecto, las necesidades prácticas han llevado al Estado a incumplir con frecuencia sus contratos, en base a ideas como la imposibilidad de limitar su libertad de acción» o «un poder discrecional»; pero, en cambio, en muy raras ocasiones, se reconoció al particular perjudicado el derecho a compensación. Por lo que hay que convenir en que «el *common law* ha reconocido las necesidades estatales mejor de lo que ha protegido los derechos de los particulares». Ello

lleva a MITCHELL a examinar la solución del problema en el Derecho francés, «para ver si un sistema de Derecho Administrativo es capaz de salvaguardar a ambos».

Las conclusiones a que se llega no pueden ser más interesantes, teniendo en cuenta que proceden de un jurista británico, tanto desde el punto de vista de la teoría general de aquella rama del Derecho, como en cuanto se refiere al tema central de su estudio: «El problema de los contratos de la Administración Pública es sólo una parte del más amplio problema de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. La aceptación de los contratos administrativos, en cuanto hace necesaria la de un tratamiento especial del Estado y de sus órganos... envuelve un cambio radical. Entraña la aceptación de la necesidad de un cuerpo de Derecho Público sustantivo. Hasta ahora se han reconocido al Estado ciertos derechos, privilegios procedimentales, exención de responsabilidad en determinados casos, y así sucesivamente; pero han sido considerados como excepciones». En realidad, tales aparentes excepciones, deberían servir para reconocer dicha necesidad «con lo que se protegerían en forma más eficiente, tanto los derechos del Estado como los de los ciudadanos».

En un Apéndice se recogen cláusulas generales aplicadas en los contratos de obras públicas, una ojeada de las cuales es suficiente para percatarse de la exactitud de las palabras del profesor de la Universidad de Edimburgo, cuando afirma que aquéllas no sorprenderían lo más mínimo a un francés que contratase con la Administración Pública inglesa.

FAFAEL ENTRENA CUESTA.

ROBSON, W. A. y otros: *The Civil Service in Britain and France*. «The Hogart Press». Londres, 1956, 190 páginas.

Publicados originalmente en un número especial de *Political Quarterly*, destinado a conmemorar el centenario del Informe Trevelyan-Northcote sobre el *Civil Service británico*, aparecen ahora esos trabajos recogidos en un libro, con

la adición de cinco nuevas colaboraciones. Juntamente con el profesor ROBSON, editor del libro y autor de dos de los catorce artículos, figuran aportaciones de personalidades tan relevantes como el ex premier ATTLEE, Sir Edward BRIGES, Ernest DAVIES, R. K. KELSALL y los franceses P. CHATENET, director de la Función Pública, y André BERTRAND.

Cada uno de los ensayos versa sobre un tema concreto del mayor interés, y resultan en particular sumamente atractivos, si bien en conjunto el libro queda un poco carente de unidad. No hay nada de ese estudio comparativo al que el título de la obra lógicamente nos prepara, con la excepción del último trabajo --*Selección y formación de los altos funcionarios en el Reino Unido y en Francia*-- del profesor BERTRAND. Con esta aclaración el libro no defrauda las esperanzas de un alto nivel instructivo que había de aguardarse de la bien conocida valía de sus redactores. Son destacables en especial los dos trabajos del profesor ROBSON, uno de ellos sobre *Burocracia y Democracia*, donde se efectúa un valiente alegato en pro de la burocracia, y el otro sobre *Recientes avances en Administración Pública*, en donde, entre otras cosas, se afirma que «ha llegado el momento de establecer (en Inglaterra) una escuela central de formación profesional» análoga a la E. N. A. francesa, contestando así anticipadamente a la pregunta que hace el profesor BERTRAND en su citado artículo. El Conde ATTLEE estudia las relaciones entre funcionarios, Ministros, Parlamento y ciudadanos, insistiendo en el hecho, insólito para casi todos los demás países, de que la estabilidad del *Civil Service* hace que sean los mismos hombres que bajo el Gabinete laborista conformaron la Ley de Nacionalización del Transporte, los que bajo el siguiente gobierno conservador recibieron y cumplieron la misión de desmembrarla. Son igualmente interesantes los trabajos de Sir John Woods sobre el control de la Tesorería, y de Douglas HOUGHTON, sobre los *Whitley Councils* en el seno del *Civil Service*. En cuanto a R. K. KELSALL, vuelve a llamar la atención sobre la cuestión, ya tratada por él más ampliamente, de la procedencia social de los altos funcio-

narios, estimando que no se ha alcanzado aún el grado de democratización deseable.

Sólo resta decir que todos los trabajos sin excepción están escritos con tal amenidad que su hechura resulta, además de sugestiva, muy agradable.

M. PEREZ OIEA

SERRANO GUIRADO, Enrique: *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956. 322 págs.

No se descubre ninguna verdad nueva si se afirma que la medida de una Administración la dan sus funcionarios; la eficacia de la Administración, su capacidad para la solución justa, ordenada y rápida de los problemas, su sensibilidad ante las demandas del público, su discernimiento y resistencia frente a los intereses de grupos privilegiados dentro de la comunidad, todo esto viene en un amplio grado determinado por la calidad de sus servidores; de ahí la importancia crucial que en un régimen administrativo tienen los procedimientos de selección de funcionarios, acrecentada como es notorio en las estructuras burocráticas modernas, en las que la expansión de las actividades del Estado pone en manos de los funcionarios la responsabilidad de la gestión de una enorme masa de negocios tan importantes como delicados.

La disyuntiva entre la selección por méritos políticos y la selección por méritos técnicos de adecuación de los conocimientos y la capacidad del individuo a la índole de funciones que se le van a encomendar—en realidad, la alternativa entre la no selección y la selección—hace tiempo que ha sido decidida en favor del segundo sistema, por lo menos en cuanto a la generalidad de los servidores del Estado, y dejando a un lado, por supuesto, los cargos representativos cuyos titulares deben su mandato a la designación popular directa o indirecta. Pero esta decisión, con todo y con ser la más importante a adoptar sobre la cuestión, deja abiertas todavía una multiplicidad de alternativas. Sobre la base

de que lo que decide es, con terminología extranjera, el *mérito*, queda todavía por precisar cómo puede constatar-se el mérito de un aspirante y a qué pruebas debe ser sometido éste para tal constatación; y, aún más hondamente, qué tipo de *mérito* es el que la Administración debe procurar que concurra en sus servidores, aun restringido por hipótesis el campo a aquellos méritos exigibles en relación con la tarea a desempeñar.

En cuanto al procedimiento de selección, a grandes rasgos, según Serrano nos enseña, la Administración española se ha inclinado por el sistema de *oposición* como sistema de primer ingreso o acceso del funcionario o sus cuadros y por el de *concurso* para las promociones dentro de éstos.

En cuanto al sistema de *oposición* (que Enrique Serrano describe con su habitual destreza y con enorme acopio de datos sistemáticamente elaborados y presentados), no hay sino que suscribir la opinión que el Tribunal Supremo refleja en la sentencia que el libro comentado recoge: la *oposición* es «la garantía máxima de acierto al presente admitida por la Administración en todos sus órdenes para contrastar la aptitud y mérito de los aspirantes»; como medio de prueba formado por ejercicios públicos «destaca a los que tienen mayor preparación y, sobre todo, es garantía de un grado de competencia profesional en el momento del ingreso» (pág. 18). Ciertamente que el sistema español de oposiciones no es perfecto, sino, por el contrario, susceptible de numerosas mejoras; preocupémonos, pues, de mejorarlo y abandonemos radicalmente, en cambio, y opongámonos a todo intento de sustituirlo. Elevemos el nivel científico de las pruebas, tratemos de evitar que éstas se venzan por el lado de exigir del aspirante un esfuerzo preponderantemente memorístico, pero jamás perdamos la idea de que los cuadros de funcionarios españoles deben estar abiertos a la competencia libérrima de los cualificados sin más que por los títulos profesionales exigibles en cada caso; esto es, que lo que ha garantizado y debe seguir garantizado el sistema de *oposición* en

bien de la Administración, de los cuerpos de funcionarios y del público.

El concurso viene a ser el complemento de la *oposición*, en cuanto que presupone el ingreso ya realizado a través de ésta; su valor fundamental es el de ser «un estímulo (para el funcionario) para seguir cultivándose profesionalmente, ya que la Administración recompensa por este medio los progresos realizados en su preparación anterior y sucesiva» (página 18); por lo mismo que el concurso no es generalmente utilizado en España sino para los ascensos, su importancia es muy secundaria comparado con la *oposición*; tanto más si se tiene en cuenta que las carreras administrativas tienden a vencerse en favor de los ascensos por el sistema rígido y único de antigüedad, en la suposición—muy difícil de decir si exacta o no en general—de que quien ha vencido en las pruebas de ingreso está cualificado para cualesquiera ascensos sucesivos. Quizá sea la materia de concursos la más necesitada de revisión, siempre que tenga en cuenta que si el concurso se implanta como sistema general para las promociones a empleos superiores, paralelamente hay que establecer un sistema de retribuciones progresivas por antigüedad; o, lo que es igual, disociar de alguna forma el ascenso de categoría con el aumento de retribución.

Sobre cómo son y cómo funcionan en la práctica los sistemas de *oposición* y *concurso*, el libro de Enrique Serrano Guirado ofrece un cuadro completo y homogéneo, no ya de cómo aquéllos han sido pensados por la Ley y por los Reglamentos y llevados a sus normas, sino, lo que es mucho más importante y mucho más difícil de precisar, de cómo han sido trasladados a la práctica; el profundo conocimiento del autor de la jurisprudencia contencioso-administrativa y de agravios se refleja doquiera y ofrece a lector un panorama que sólo un largo, paciente y penoso estudio de las decisiones le permitiría adquirir por sí mismo.

M. ALONSO OLEA

WADE, E. C. S., y PHILLIPS, G.: *Constitutional Law*. Quinta edición, por

E. C. S. WADE. XXX + 538 páginas.  
Londres, 1955.

Nos ofrece WADE en la quinta edición de la obra que por primera vez publicó en 1931, en unión con G. PHILLIPS, una visión general de la constitución británica, incluyendo la estructura de los órganos centrales y del *Local Government* y las relaciones constitucionales de la *Commonwealth*. Esta amplitud de contenido obedece a que en la opinión de los autores, «la exclusión de un trabajo sobre Derecho Constitucional de las líneas generales del *Administrative Law* es más una cuestión de conveniencia que de principio». Por Derecho Constitucional se entiende «el conjunto de reglas que regulan la estructura de los principales órganos del Estado y sus relaciones recíprocas y determina sus principales funciones».

El plan de la obra es el siguiente: Parte I, Introducción; Parte II, Principios generales; Parte III, El Parlamento; Parte IV, El poder Ejecutivo; Parte V, el Poder Judicial; Parte VI, *Local Government*; Parte VII, *Administrative Law*; Parte VIII, El ciudadano y el Estado; Parte IX, Las fuerzas reales; Parte X, La *Commonwealth*, y Parte XI, La Iglesia y el Estado.

Aquí nos interesa ocuparnos especialmente de la Parte VII, relativa al *Administrative Law*, considerando como tal «el conjunto de normas relativas a la organización de y a los servicios prestados por la Administración Pública» (los autores no emplean este término, sino el de *the various administrative agencies of government*). Resultaría absurdo intentar dar en una obra como la que comentamos una visión completa de la ingente masa de disposiciones que en la actualidad integran en Gran Bretaña esta rama del Derecho, por lo que únicamente se examinan aquellos aspectos del mismo que se consideran de fundamental interés pa-

ra el jurista. De esta suerte, se estudian en seis capítulos la naturaleza y clasificación de los poderes de la Administración, el control judicial de los mismos, las distintas formas de ejercicio de dicho control, la responsabilidad de la Administración, la Justicia administrativa y la legislación delegada.

En el primero de los capítulos citados se acepta la distinción tan confusa como criticada, por ROBSON, entre otros, entre poderes judiciales y cuasi-judiciales. «En general, se puede decir que un poder contiene un elemento judicial cuando implica la resolución de una disputa. Cuando la decisión se basa principalmente en la aplicación de la ley a los hechos, hay un proceso judicial. Cuando la decisión entraña un ejercicio de discreción... hay un proceso cuasi-judicial». Por otra parte, creemos que desde el punto de vista sistemático, habría sido preferible, en beneficio de la claridad, una diversa disposición de los capítulos citados, ya que, por ejemplo, en el segundo, se indican las circunstancias —de carácter formal en todo caso— que permiten a los tribunales ordinarios controlar la actividad de los administrativos, cuyos principios y estructura sólo se exponen —en la medida en que es posible resumir en tan pocas páginas, la caótica situación existente— tres capítulos más adelante.

Debe afirmarse, sin embargo, que, aparte los méritos del resto de la obra, en la que merece destacarse la claridad del examen que se realiza de la vigencia del principio de la división de poderes en la actual situación de la Constitución británica, la parte a que nos hemos referido, que comprende exactamente desde la página 286 hasta la 362, ayudarán al lector a alcanzar una idea de la situación en que actualmente se encuentra el *Administrative Law*.

RAFAEL ENTRENA CUESTA.





## II.-REVISTA DE REVISTAS

### Administration

Vol. 4. Núm. 2. Verano de 1956.

MORTISHED, R. J. P.: *Relaciones industriales*. Págs. 41 a 54.

Se entiende por relaciones industriales (*industrial relations*) las existentes entre patronos y empleados, entre sus organizaciones y las de éstas con los Poderes públicos; es preciso no confundirlas con las llamadas relaciones humanas (*human relations*), que son las que los distintos elementos mantienen en el lugar del trabajo.

De acuerdo con el censo de 1951, existen en Irlanda 1.250.000 personas de más de catorce años consideradas como ocupados. De ellos, unos 500.000 lo están en la Agricultura; los restantes, a quienes nos limitaremos en este estudio, se reparten en la forma siguiente: Manufacturas, 168.000; Comercio y Finanzas, 167.200; Servicios personales, 92.000; Construcción, etc., 75.000; Profesiones, 75.000; Transportes, 73.000; Administración Pública, excluida Defensa, 23.000; otras ocupaciones, 86.000. Del 75 al 80 por 100 de estas personas trabajan por cuenta ajena.

Según el Congreso de las *Trade Unions* irlandesas, existían en el país en 1953 115 organizaciones de este género, agrupando un total de 320.000 miembros, de los cuales 46.000 pertenecen a Sindicatos que no tienen su cuartel general en Irlanda. Esto, que indudablemente plantea algunos graves problemas, no es, sin embargo, tan perjudicial como pudiera creerse, y en todo caso lo es mucho me-

nos que la multiplicidad y diversidad de organizaciones. Aun considerando sólo a los que están afiliados a uno u otro de los dos Congresos existentes en Irlanda, encontramos únicamente diez Sindicatos con 5.000 o más miembros y solamente cuatro pueden estimarse como realmente grandes.

A esta multiplicidad se une la diversidad en la organización, en general defectuosa, y todo ello impide la unanimidad en la acción y perturba las relaciones industriales.

No es fácil estimar el número de patronos. Los censos de producción (1952) y distribución (1953) daban un total de 4.771 establecimientos industriales, ocupando en total 221.295 personas y 34.000 establecimientos de comercio al por menor, con 67.000 empleados a sueldo. Por término medio, los establecimientos industriales (1/3 de los cuales están situados en Dublin y en Dun Lavghaire) emplean por término medio 47 hombres, y los comerciales dos, lo que indica un predominio de la pequeña empresa de tipo familiar, en la que podría esperarse que las relaciones industriales fueran más fáciles, aunque de hecho no es así. Es muy elevado el número de personas que trabajan para el Estado, tanto en la Administración como en las grandes empresas estatales.

Sobre las organizaciones patronales existe muy escasa información. La principal es, desde luego, la Unión Federada de Patronos, pero existen algunos otros, tales como la de Constructores y Contratistas, la de Panaderos, etc.

Las relaciones entre las organizaciones

## BIBLIOGRAFÍA

obreras se caracterizan por una fuerte solidaridad, a veces excesiva, que elimina un tanto los defectos de organización, pero que no hace desaparecer la necesidad de una coordinación, sea por obra de los Sindicatos mismos, sea por obra de la Ley, como intentó conseguir la *Trade Unions Act* de 1911, cuya parte III fué declarada anticonstitucional.

Las relaciones entre las organizaciones empresariales no aparecen tan impregnadas de solidaridad, si bien es notorio que aumenta constantemente; también en este campo es muy sugestivo el ejemplo sueco. Un delicado problema es el de la relación entre las empresas estatales (de una influencia decisiva en el mercado de trabajo) y las privadas. Algunas empresas estatales, así la *Coras Iompair Eireann*, la mayor empresa del país, tienen fijadas reglamentariamente sus relaciones con los Sindicatos obreros, pero en ningún caso se hace referencia a los patronales. Sólo una empresa del Estado, la *Irish Shipping*, pertenece a una organización empresarial (la Asociación de Navieros Irlandeses).

Respecto de las relaciones entre patronos y obreros, hay que observar, en primer lugar, que faltan organismos de acción conjunta que las encaucen. Existe hasta una docena de Comités conjuntos o Consejos industriales, cuya labor se reduce a cuestiones de salario y que sólo funcionan una vez que el conflicto ha surgido. La *Industrial Relations Act* de 1946 trataba de favorecer la creación de estos organismos, pero hasta ahora no ha logrado éxito. En algunas empresas funcionan reglamentariamente Comités conjuntos laborales.

Las huelgas y «lock-outs» no son en Irlanda ni más numerosos, ni más graves, ni más estúpidos que en otros países. En líneas generales, podría afirmarse que la situación es buena y el número de conflictos tiende a disminuir, por obra, en parte, del Tribunal de Trabajo y de las «fórmulas de salario». El número de huelgas disminuiría sin duda con una más racional organización sindical y una mayor autoridad de los líderes, pero cuando se produjesen serían mucho más graves. Las huelgas producidas por cuestiones de salarios no son muy abundantes; la mayor parte se deben a despidos, in-

terpretación y aplicación de convenios colectivos y demarcación entre distintos Sindicatos.

El Derecho irlandés, que en estas cuestiones es el británico, está basado en la presunción de que el contrato de trabajo es una cuestión que se resuelve entre un patrono y un obrero individuales. La acción colectiva es ilegal, no necesita comentarios el alejamiento entre la situación real y este Derecho y la necesidad de su reforma. No es preceptiva la mediación oficial, y aunque se dió un importante paso con la *Industrial Relations Act*, las recomendaciones del Tribunal no vinculan a las partes, pero se ganaría bastante si se les diese una adecuada publicidad en la prensa, la radio y el púlpito y las altas jerarquías del Estado o de la Iglesia no se inniscuyesen en los que son asuntos propios del Tribunal.

También contribuiría a mejorar las relaciones entre capital y trabajo la creación de un Consejo de Economía que proporcionase al público información objetiva, extensa y frecuente sobre la situación económica y la formación de funcionarios aptos para entender la humana complejidad de estas cuestiones.

MUNDOW, H. J.: *Organización y métodos de trabajo*. Págs. 53 a 64.

El estudio de la organización y métodos no es una actividad nueva, aunque la importancia concedida a estas cuestiones haya crecido extraordinariamente, tanto en las empresas privadas como en la Administración, en los últimos cincuenta años.

En Irlanda se introdujeron en 1950 funcionarios de Organización y Métodos en los Departamentos ministeriales. Dependen estos funcionarios de una Sección de Inspección del Departamento de Finanzas y han dedicado hasta ahora su labor casi exclusivamente al trabajo auxiliar (expedición de recibos, mecanografía, etc.).

El *Civil Service* mostraba una tendencia al crecimiento, superior en mucho al aumento de trabajo. Los estudios de organización y métodos han permitido no sólo frenar el crecimiento, sino incluso disminuir el número de funcionarios (en las

actividades investigadas se ha logrado una reducción del 6,6 por 100 en el número de mecanógrafos).

El trabajo de los cuadros de Organización y Métodos ha de ser constante y no puede darse nunca por terminado, como lo muestra el ejemplo de algunas grandes empresas privadas. De sus posibilidades da idea el estudio publicado en los Estados Unidos según el cual el 10 por 100 de las energías de los funcionarios auxiliares se gasta en trabajos inútiles; un 20 por 100, en otros que podrían realizarse más fácilmente, y, como consecuencia, el trabajo restante se efectúa con un rendimiento del 70 al 80 por 100.

El autor estudia a continuación algunos casos de mejora en el procedimiento, los métodos, la forma, etc., y pone de relieve los estupendos resultados obtenidos con sólo sacar copia mecanográfica de algunos documentos.

Por último, hace algunas consideraciones sobre el principal papel que, con independencia de los especialistas, pueden y deben representar los funcionarios más antiguos, Jefes de Sección, etc.

#### F. RUBIO LLORENTE

##### Public Administration

Vol. XXXIV. Invierno, 1956.

Lord REITH: *Empresas públicas: necesidad de examinar su control y estructura*. Págs. 351-355.

En este artículo, publicado antes en *The Times* con motivo de algunos intentos legislativos para acentuar el control parlamentario sobre las empresas públicas, hace Lord REITH un estudio de la cuestión con un enfoque sumamente realista y práctico.

Cuando en 1926 se recomendó como estructura más adecuada para la B. B. C. la de Empresa pública, se argumentaba en favor de la nueva forma aduciendo que era un término medio entre la gestión directa y la Empresa privada que reunía las ventajas de ambas y evitaba sus inconvenientes. Estas razones prevalecieron y la B. B. C. se constituyó como Empresa pública, único ejemplar por el

entonces de este tipo que las nacionalizaciones efectuadas después de la guerra han multiplicado extraordinariamente.

Los factores que, según el autor, han de considerarse al hacer un estudio de las Empresas con responsabilidad ante el Parlamento, posición del Ministro, sistema directo, designación de la directiva, tratamiento financiero de la directiva y de los órganos ejecutivos.

En cuanto a la responsabilidad ante el Parlamento, se ha llegado de hecho a una situación que los miembros de ambas Cámaras estiman irritante porque, alegando la inoportunidad de las injerencias parlamentarias en el gobierno de las Empresas, se deniega toda interpelación que verse sobre cuestiones *managerial*; en opinión de Lord REITH, se debe acudir a algún medio que, evitando las peligrosas injerencias, facilite el control como serían, por ejemplo, aporte de los informes anuales o especiales, la celebración de reuniones entre miembros de ambas Cámaras y el Presidente y el Director de la Empresa.

Respecto de la relación entre la Empresa y el correspondiente Ministro, sería de desear que se fijasen inteligible e inequívocamente los poderes y deberes de este último respecto de las Empresas, así como, en lo tocante a sistemas directivos, aun sin pretender una uniformidad, posiblemente dañosa, resultaría muy conveniente fijar unos principios fundamentales que acabasen con el confusio-nismo reinante.

La elección y designación del personal directivo y ejecutivo es materia de extraordinaria importancia. En ningún caso debe confundirse al Presidente con el Director y el tratamiento financiero, la retribución de este cargo y, en general, los de todos, tanto directivos como ejecutivos, debe ser modificado si no se quiere que, como ahora sucede, estén ocupados por nombres de muy segunda categoría.

J. SIFFIN, William: *La nueva Administración Pública y su estudio en los Estados Unidos*. Págs. 365 a 377.

Hace sólo treinta años que la ciencia de la Administración se constituyó con

## BIBLIOGRAFÍA

independencia científica en los Estados Unidos. En 1926 se publicó la *Introduction to the study of Public Administration*, del Profesor Leonard D. WITHE, que profundizaba y aumentaba a través de cuatro ediciones, continúa siendo el más importante libro de texto. Con anterioridad a esta fecha había publicado, sin embargo (1887), el entonces Profesor de Princeton Woodrow Wilson un ensayo en la *Political Science Quarterly*, con el título: *The Study of Administration*: en este estudio se hace una división entre Administración y Gobierno que es hoy todavía dogmática. Se define la Administración, aproximadamente, como «el conjunto de operaciones que tienen por objeto la realización o compulsión del servicio público» (*public policy*). Se concibe a la Administración como un saber hacer, oponiéndola a la decisión de lo que se ha de hacer, y este esquema parece adaptarse perfectamente a la teoría americana de la división de poderes, y aunque esta dicotomía no resulta hoy, en muchos aspectos, aprovechable, continúa manteniéndose.

El estudio de la Administración, cuando de forma exclusivamente pragmática, se ha centrado en el estudio de una serie de principios que permitan resolver los problemas «de la mejor manera posible», de forma que generalmente es concebida la Administración como una materia secundaria, caracterizada por un énfasis sobre la técnica y los áridos detalles estructurales más bien que sobre un contenido intelectual más elevado, lo cual presenta grandes inconvenientes, pero también algunas ventajas.

La ciencia administrativa americana ha crecido sobre tres grandes temas: organización, teoría general y procedimientos.

Respecto de la organización, en los últimos quince años se ha producido un movimiento que, partiendo de una postura totalmente legalista y formal, ha ido hacia un campo conceptual mucho más vasto y complicado. La teoría de la organización se ha convertido en una teoría sociológica con dos principales vertientes, el estudio de la burocracia (más estático) y el behaviorismo, que acentúa el aspecto dinámico. La producción científica ha sido abundante y valiosa. El

autor cita una serie de títulos que van desde la *Public Administration* de SIMON, SMITHBURG y THOMPSON, hasta la *Anthropology in Administration*, de BARNETT, y que en conjunto han conjugado a la ciencia administrativa con todas las ciencias sociales hasta hacer desaparecer el concepto mismo de Administración.

Los intentos de contestar a la pregunta ¿qué es la Administración?, motivada por los estudios antes aludidos, han sido realizados por una serie de investigadores entregados a la construcción de una teoría general y entre los cuales hay que hacer mención, en primer lugar, del Profesor de Berkeley Daight WALDO, cuya labor, reflejada sobre todo en *The Administrative State* y en *The Study of Public Administration*, ha producido frutos sobremedida brillantes. WALDO considera la Administración como una fase o aspecto de la cooperación humana, «un tipo de esfuerzo humano cooperativo con un alto grado de racionalidad». «La Administración, dice, es una parte del complejo cultural. Es, por definición, un sistema de cooperación racional, inaugura y controla los cambios. Debe considerarse como la mayor invención y recurso con que los hombres civilizados tratan de controlar su cultura». El práctico puede quizás preguntarse a qué conduce esta teología de la Administración, que es, sobre todo, un conjunto de técnicas y problemas reales, pero incluso para la técnica y necesario un esquema conceptual previo, tan comprensivo y total como sea posible y al cual precisamente conducen investigaciones como la del profesor WALDO y otros maestros que el articulista cita y que han elevado enormemente el nivel de la ciencia de la Administración en los Estados Unidos.

Junto a esta elaboración subsisten, no obstante, los estudios y la enseñanza de técnicas administrativas. Respecto de la enseñanza, el primer problema planteado es el del momento en que ha de darse, puesto que para la entrada en el *Federal Service* no se exige una especialización técnica. Los estudios de esta índole se diversifican en una serie de campos: de un lado, los dedicados a aplicar la «automation» en la Administración; de otro, los dedicados a aplicar casos prácticos

(una colección de ellos ha sido recientemente publicada por la Universidad de Alabama); por último, los que enfocan mínimas parcelas de la Administración amenazando su unidad científica. Seguramente, dice el autor, existirá en algún colegio americano un curso de «Administración superior de Alcantarillado» y, desde luego, existe uno de «Administración y Filosofía de las diversiones en las zonas rurales».

R. S. MILNE: *Control of Government Corporations in the United States*. Págs. 355 a 364.

Se examina en este artículo el problema de la supervisión de las Corporaciones gubernamentales autónomas y financieramente autosuficientes, en los Estados Unidos. El sistema seguido es bastante complejo y resulta equivocado, afirmar como se hace a menudo que corre exclusivamente a cargo del Congreso. En realidad el papel del Presidente es tan importante como el de los Comités senatoriales. En estos últimos años se han incrementado poderosamente también las funciones del *General Accounting Office*. La ley fundamental en esta materia es la *Government Corporation Control Act* de 1945, que estableció entre otros el requisito de la presentación anual al Congreso por cada Corporación de un presupuesto-balance, en el que juntamente con la memoria de las actividades y estado financiero del último año se presentasen las previsiones para el año entrante y unas consideraciones sobre los años venideros. El autor termina su trabajo comparando sistemas y resultados en los Estados Unidos y en Inglaterra— por ejemplo, en este último país— con la labor del Comité de Control de las industrias nacionalizadas.

FINER, S. E.: *The Individual Responsibility of Ministers*. Págs. 377 a 396.

Recientes acontecimientos políticos han puesto sobre el tapete en Inglaterra la cuestión de la responsabilidad de los Ministros. ¿En qué consiste y cómo

se halla establecida esa responsabilidad?

La respuesta, según Sir Ivor JENNINGS, es que existe una *convención*, es decir, en la terminología de DICEY, una regla no sancionada por los tribunales, pero tradicionalmente respetada y que se supone válida en el presente y el futuro, según la cual «cada Ministro es responsable ante el Parlamento de la gestión de su departamento, y la actuación de cada uno de sus funcionarios se considera como realizada por el propio Ministro».

El profesor FINER estudia sucesivamente los problemas planteados por esta aparentemente tan clara solución. No siempre es fácil saber qué Ministro es responsable en un caso dado, ni si su responsabilidad ha cesado de transformarse a otro órgano —por ejemplo, un Consejo—, ni siquiera porqué ha de ser responsable de su departamento cuando sus potestades ministeriales —como señala D. N. CHERRER— se han atribuido al Ministro personalmente y no al departamento como órgano colectivo. Tampoco está clara de qué naturaleza es esa responsabilidad, y por último, el hecho de que el Ministro responda de los actos realizados por sus subalternos crea aún nuevos problemas. No es, por tanto, extraño que la aludida convención tenga escasa virtualidad, y que entre 1855 y 1955 no más de veinte ministros hayan tenido que declinar sus funciones por su culpa. Tras un meticoloso análisis de cada uno de estos casos, el autor concluye que esa supuesta *convención* no es más que una generalización precipitada de unos pocos casos sin relevancia alguna.

F. RUBIO LLORENTE y  
M. PEREZ OLEA

#### Public Law

Invierno, 1956. 112 páginas.

GRUNFELD, G., y YAMEY, B. S.: *Restrictive Trade Practices Act*. 1956 Págs. 313-335.

La preocupación de los legisladores ingleses en reprimir las prácticas monopolizadoras del mercado —problema sobre

el que puede verse el trabajo de R. S. G. en el número 18 de de esta REVISTA— ha culminado en la reciente promulgada Ley Ley que es objeto de detenido análisis por los autores del presente artículo. La Ley establece un nuevo Tribunal, el *Restrictive Practices Court*, integrado por quince miembros procedentes en su tercera parte de la *High Court* y en el resto nombrado por la Corona a instancias del Lord Canciller, quien ha de escogerlas entre personas idóneas por su experiencia o conocimiento de los problemas económicos, comerciales e industriales, por un periodo de tres años y susceptibles de ser confirmados en sus cargos por uno o más periodos similares. El tribunal puede juzgar en sesión plenaria, o en divisiones que como mínimo han de contar con un miembro de la *High Court* y dos de la segunda categoría. La importancia de este tribunal radica en que, de acuerdo con la tradición británica, la Ley se limita a asentar los principios generales que han de ser luego interpretados y aplicados libremente por los jueces. La Ley sigue un sistema que recuerda al continental de prohibición general con reserva de excepción al establecer como base esencial la ilegalidad de las prácticas restrictivas de comercio, salvo en cualquiera de estos siete casos: a) Seguridad pública. b) Que las prácticas restrictivas obren ventajas «específicas y sustanciales» para los consumidores que de otra forma no se alcanzarían. c) Que esas prácticas contrarresten otras igualmente monopolísticas. d) Que sean necesarias para permitir a la firma negociar en igualdad de condiciones con otras poderosas entidades. e) Que la supresión de esas prácticas suponga la creación de un paro obrero local importante, o f) reduzca considerablemente las exportaciones, y g) Que esa práctica sea precisa para mantener otras igualmente restrictivas, pero requeridas por el interés público.

Los autores critican este sistema, al que califican por un lado de incompleto y por otro de impreciso, y se preguntan cuál será el resultado de una actuación judicial libre en medidas tan complejas como importantes.

M. PEREZ OLEA

**The Annals of the American Academy of Political and Social Science**

Noviembre de 1956.

Con el título general de *Japón desde la vuelta a la independencia*, emprende este número de *The Annals* diecisiete artículos (diez de ellos de autores japoneses) en los que se estudian los más salientes problemas de la realidad constitucional, política, económica y social del Japón de hoy.

NORUSHIGE UKAI: *Desarrollo y tendencias constitucionales*. Páginas 1 a 10.

El nacimiento de la Constitución de 1947 se celebró como el de la libertad y la paz en el Japón.

Dada durante la ocupación la posibilidad de revisar la Constitución, comenzó en abril de 1952, al retirarse las tropas americanas: recientemente, en 16 de mayo de 1956, se ha creado un «órgano de investigación para efectuar un completo estudio de la Constitución desde un punto de vista nacional».

Para entender correctamente el alcance de las actuales tendencias revisionistas es necesario hacer un examen comparado de la Constitución vigente y la Meiji de 1890. Las discrepancias entre una y otra se producen en tres puntos fundamentales, soberanía popular, renuncia a la guerra y derechos humanos fundamentales:

La soberanía era en la Constitución antigua prerrogativa del Emperador, a quien correspondía, por su calidad de descendiente de los dioses. La Constitución actual, por el contrario, declara en su artículo 1.º que «el Emperador será el símbolo del Estado y de la unidad del pueblo, derivando en posición de la voluntad de éste, en el cual reside la soberanía». Aunque en la situación anterior el pueblo no estuviese excluido de toda participación en el Gobierno, existiendo un sufragio progresivamente ampliado y algunas instituciones parademocráticas, y aunque la soberanía que hoy se declara no sea aún una realidad vivida por el pueblo, el paso dado ha sido gigantesco.

La renuncia a la guerra, que se encuentra en el art. 9.º de la Constitución, es amplia. No sólo a la guerra ofensiva o de conquista, sino incluso a la defensiva, y aún más, a la creación y mantenimiento de fuerzas armadas se renuncia en el citado artículo, en el que, sin embargo, se lograron introducir un par de frases aparentemente inocentes, que fundamentan hoy interpretaciones como la llamada «teoría Ashida Kiyose» o del Partido Progresivo, según las cuales la frase «...no mantendrá fuerzas armadas» se refiere exclusivamente a las ofensivas, pero no a la defensa.

Los derechos humanos declarados en la Constitución de 1890 carecían de toda garantía frente a las leyes dictadas por el Emperador, asistido por la Dieta. En la actual se establece un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Supremo para salvaguardar los derechos políticos, económicos y sociales que ampliamente se enuncian. En la Constitución no se señala a estos derechos otro límite que el bienestar público (*public welfare*) y se llega a formulaciones tan revolucionarias como la contenida en el artículo 24, que basa el matrimonio en el mutuo consentimiento de las partes y establece la igualdad de los sexos.

De acuerdo con la Comisión para el Extremo Oriente, se habría de dar a la Dieta japonesa, pasado un año y antes de transcurridos dos desde su entrada en vigor, una oportunidad para revisar la Constitución. Llegado el momento no se hizo nada; aparte los estudios realizados por algunos grupos académicos con tendencias marcadamente democráticas.

Tras la ocupación, un movimiento revisionista, alentado por los políticos conservadores, se ha alzado en el Japón. Se pretende, de acuerdo con el programa del partido liberal (Jiyuto), efectuar una revisión profunda de un texto puesto en vigor cuando el Japón carecía de libertad y el Emperador era casi un prisionero. A despecho de las fuerzas democráticas del país, este revisionismo tiene un marcado carácter conservador, pretende volver a la situación anteguerra, y sus concretas intenciones son: restaurar la potencialidad militar del país, colocar a la Dieta sobre el pueblo, sobre la Dieta al Gabinete y sobre éste al Emperador.

Sus propósitos se ven favorecidos por la situación internacional, que exige un Japón fuerte, pero la fuerza así conseguida carece de razón de ser porque acarrearía la pérdida de aquello precisamente que con la fuerza se trata de proteger.

KIYOAKI TSUJI: *El Gabinete, la organización administrativa y la burocracia*. Págs. 10 a 18.

Desde el Tratado de Paz de 1952 se han producido algunos cambios en el Poder ejecutivo, a los que no es ajena la sustitución del Gabinete Yoshida, el más fuerte de los que han existido en el Japón desde el comienzo de la era Meiji, por el Gabinete Hatoyama.

Sólo tres de los cuarenta y un Gabinetes que se sucedieron entre 1890 y el comienzo de la guerra, estuvieron apoyados por una mayoría absoluta de la Cámara de Representantes, el Gabinete Hara (1918-21), Hamaguchi (1929-31) e Imkai (1931-1932). Bajo la Constitución Meiji, los ministros eran responsables ante el Emperador, no existía responsabilidad del Gabinete, lo que, unido a la influencia del Consejo Privado, de los Mandos militares y de los poderosos burocratas, hacía difícil la unidad del Gabinete en sus decisiones y en su política creando divergencias que fueron la más frecuente causa de la caída de los Gabinetes. Para corregir esta debilidad, la nueva Constitución recurrió a los siguientes expedientes: 1.º, el primer ministro es nombrado por la Dieta; 2.º, una mayoría de los miembros del Gobierno debe serlo de la Cámara; 3.º, el Gabinete tiene una responsabilidad colectiva; 4.º, el primer ministro puede separar libremente a los ministros.

Además de estos medios constitucionales, Yoshida logró una sólida unidad en el Gabinete merced a una serie de circunstancias entre las que cuentan, además de su absorbente personalidad, el apoyo del S. C. A. P. (Mando Supremo de las Potencias Aliadas), las circunstancias internacionales (Corea) y la desaparición de los políticos de la época de la guerra. Con la firma del Tratado de paz, la situación de Yoshida comienza a debilitarse por la fuerza de algunos hechos,

tales como: el retorno de los «leaders» de la época de guerra, algunas medidas impopulares en el campo de la economía, del orden público y de la política internacional y la corrupción, inevitable en los Gobiernos de larga duración, que se hizo patente con el escándalo de las construcciones navales.

A Yoshida le siguió, en 10 de diciembre de 1954, el Gabinete Hatoyama, con una mayoría mucho más débil en la Cámara y que, como los demás Gabinetes posbélicos, heredó un personal del ejecutivo fuertemente arraigado en el pasado, con una tradición departamentalista según el sistema antes aludido de responsabilidad independiente de los Ministros ante el Emperador. Sistema en el que, además, eran los Ministros los promotores de casi toda la legislación y en donde los funcionarios, así civiles como militares, alcanzaban una enorme influencia. Esta tradición se vió favorecida, pese a las medidas adoptadas para evitarlo, por el sistema de Gobierno indirecto que el S. C. A. P. (que vino así a sustituir al Emperador) adoptó.

El Gabinete Yoshida intentó, sin éxito, una reforma administrativa. La que con gran amplitud intentó Hatoyama quedó reducida a la creación de un Comité ministerial para el presupuesto, la creación de un Home Ministry, el aumento en el número de viceministros parlamentarios y algunas medidas encaminadas a suprimir la Autoridad Nacional de Personal. Actualmente la Administración se encuentra dividida en doce Ministerios, dos Agencias independientes y tres Corporaciones públicas (Ferrocarriles, Monopolios, Teléfonos y Telégrafos), que emplean un total de 654.500 personas. Los más importantes cambios efectuados después de la independencia son: la creación de una Oficina de Defensa, dirigida por un Director General que es al tiempo Ministro sin cartera y de la cual depende el Estado Mayor; la pérdida de importancia de la Autoridad Nacional de Personal, creada por el S. C. A. P. para mejorar la burocracia; la reforma de la organización policiaca, transformando en Ministerio la Oficina de Seguridad Pública y disminuyendo la autonomía local en esta materia; la vuelta al centralismo,

tras una época de amplias autonomías locales inspiradas en modelos sajones.

Caracteres específicos de la burocracia japonesa han sido tradicionalmente el aristocratismo y la rígida jerarquización. El respeto hacia el Gobierno y el desdén por el pueblo. El retorno a este viejo espíritu burocrático es uno de los mayores obstáculos para la democratización del Japón.

F. RUBIO LLORENTE

#### Southern California Law Review

Volumen 29. Núm. 4. Julio, 1956.

GIBSON, Phil S.: *La Constitución de California y su artículo judicial*. Páginas 389-402.

En el sistema americano la Constitución escrita es fundamento de todo el ordenamiento. Si bien la Constitución federal es un modelo de brevedad, claridad y elasticidad, no sucede lo mismo con los de los Estados, y especialmente con los de California, el Estado que más rápidamente crece entre los de la Unión (1.000 habitantes por día) y que ha visto doblarse su población en los quince últimos años, con el correlativo aumento, en número y en intensidad, de los problemas planteados.

California ha tenido dos Constituciones en su historia. La primera en 1849, en la época del oro, construída según el modelo federal e inspirada en las de Iowa, Nueva York y algunos otros Estados. La segunda, la vigente, es de 1879, responde al movimiento de reforma política y social que se dejaba sentir por aquel entonces en el Oeste. La Convención Constituyente, llena de desconfianza hacia las legislaturas ordinarias, produjo un documento detalladísimo y prolijo en el que, conservando el esquema de los tres Poderes, se cercenan, sin embargo, muchas de sus facultades ordinarias y se regulan cuestiones que no son, ordinariamente, materia constitucional. Ha sufrido esta Constitución 295 enmiendas, de las que algunas responden a cambios en la materia propiamente constitucional y otras, las más numerosas, a modificacio-



nes en asuntos que, como las carreras de caballos y los combates de boxeo, estarían mejor situados en un Reglamento que en la Constitución. Estos defectos de la Constitución, por los que desde su nacimiento mismo fué objeto de críticas, han motivado varios intentos de reforma (en 1879, 1913 y 1919) y la creación de Comisiones al efecto (1929 y 1947), cuyos valiosos trabajos no han tenido repercusión legislativa.

Aunque el interés de una reforma constitucional, creciente desde 1947, hace esperar su realización en un plazo no muy largo, convendría no demorar por más tiempo la reforma del art. VI, que se refiere al Departamento de Justicia. La primera cuestión habrá de ser, desde luego, la eliminación de las anticuadas cláusulas procedimentales, para lo cual se han dado ya algunos pasos. A este efecto, el Consejo Judicial propuso dos enmiendas que se sometieran a votación en las elecciones de noviembre de 1956. No basta, sin embargo, con lo realizado y se hace necesaria una comprensiva reforma de la organización, jurisdicción y práctica de los Tribunales que ponga el texto constitucional de acuerdo con las modificaciones que el sistema judicial ha ido experimentando, muy especialmente al crearse los Tribunales de Apelación de distrito.

S. NETTERVILLE, Víctor: *Las cuestiones de Derecho administrativas y el alcance de la revisión judicial en California*. Págs. 434 a 470.

Decisiones del Tribunal Supremo de la Unión, tales como las dictadas en los casos *Gray v. Powell* y *National Labor Relations Board v. Hearst Publications Inc.*, han sentado la doctrina de que los actos de la Administración que se refieren a cuestiones mixtas de hecho y derecho sólo pueden ser revisadas por los Tribunales para examinar: a) si la Administración tenía competencia para intervenir, y b) si su intervención supone una interpretación razonable de los preceptos reglamentarios. Estas y parecidas sentencias representan una negación de la hasta ahora indiscutida postura de los Tribu-

nales como supremos árbitros del Derecho, una clara tendencia hacia una supremacía de la Administración en forma que el autor, siguiendo a los Profesores YAFFE y SCHWARTZ, califica de herética.

Sobre la aplicación que los Tribunales californianos hacen de esta doctrina no cabe decir sino que a veces la aplican y a veces no. Cuando el Tribunal se pronuncia sobre cuestiones que son de estricto Derecho aplicable a hechos indiscutidos, prescinde de la anterior decisión de la Administración, sea ésta razonable o no, pero en la práctica sucede que estas cuestiones de Derecho, exclusivamente de Derecho, son excepcionales y el sistema se fundamenta en una división entre cuestiones de hecho y de Derecho que es casi imposible de hacer en la mayor parte de los casos, lo cual acarrea incontables dificultades a los propios Tribunales, a la Administración y a los particulares.

En principio, podría hablarse de cuestiones de hecho en lo que significue exclusivamente constatación de actividades o sucesos, pero en cuanto se trate de aplicar a estos hechos la norma correspondiente, por muy determinado que el asunto esté en la Ley o en los precedentes, se produce una aplicación del Derecho y, en muchos casos, un verdadero *law making*.

El supuesto de la norma puede considerarse a un hecho o como determinante de la consecuencia, o como especialmente rebotante o como totalmente irrelevante. La primera y la tercera posibilidad son las menos frecuentes, la segunda la más común y en este caso en el acto del administrador al apreciar la relevancia del hecho y al fijar la norma aplicable, intervienen una serie de consideraciones de manera que se puede hablar de discreción, la cual se producirá, por tanto, no sólo en las cuestiones de hecho, sino también en el *law making* o *law applying*. Las posturas que frente a esta realidad innegable cabe adoptar son: a) estimar que, al obrar así, los órganos de la Administración irrumpen zonas reservadas a los Tribunales; b) que realmente son competentes y sus actos no están sujetos a ninguna revisión; c) que los Tribunales deben limitarse a examinar

si para la actuación de la Administración había una base razonable en el texto legal y el asunto de que se trate. Resulta difícil precisar cuál sea la actitud adoptada por los Tribunales californianos. Del examen de casos como el *Guarantee Insurance Co. v. Industrial Accident Commission* y otros más que el autor estudia resulta que a veces se ha negado la posibilidad de una revisión judicial de las decisiones administrativas, en tanto que a otras se ha negado toda autoridad a la Administración.

F. RUBIO LLORENTE

#### Deutsches Verwaltungsblatt

Agosto, 1956

PETER, Hans: *Die bedeutung der verwaltungswissenschaften für die staats und gesellschaftsordnung*. Páginas 529 y ss.

Versando sobre dicho tema, el Profesor de la Universidad de Colonia, HANS PETERS, realizó el discurso de inauguración de la Sección alemana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Partió de la afirmación de que la Ciencia alemana del Derecho público llega, al tratar de problemas propios, a resultados falsos o incompletos porque carece de los conocimientos básicos de las ciencias sociales y porque no pocos iuspublicistas pretenden desentrañar principios primordialmente políticos con un método jurídico puro.

En efecto, dice, se cree comúnmente que la administración es sólo aplicación de normas, o sea conocimiento y aplicación del Derecho administrativo, en vez de pensar rectamente que la administración es la concretización de los fines estatales y comunales, que en su mayor parte no están fijados en normas. Así resulta que ciertos terrenos de gran importancia quedan intocados científicamente. Entre ellos, la Política comunal y la Economía pública, en los que los prácticos han anticipado soluciones sin la ayuda de los científicos. Muy sintomático es el terreno

cultural. Sobre muchas actividades culturales desempeñadas por titulares jurídicos dependientes o independientes actúan los funcionarios sin comprensión, de igual modo que si tuvieran que controlar y dirigir un oficio de fianzas o una institución policíaca.

La existencia de una parte especial del Derecho Administrativo demuestra el reconocimiento del principio de que en diferentes campos administrativos deben de regir diferentes reglas. Lo que no está tan claro es que los administrativistas se den cuenta de que en campos distintos la gestión administrativa deba de realizarse desde puntos de vista distintos. El estudio de las ciencias sociales contribuirá sin duda a convencerles.

MARRULL, Fritz: *Probleme der verwaltungslehre in U. S. A.* Páginas 536 y siguientes.

Asistimos en el siglo XX a un cambio de la estatalidad y, en su virtud, la administración titular de una actividad jurídica pasa a serlo también de una no-jurídica. Al aparecer en ella el elemento «massenhaft», ya nacido en la industria a mitad del siglo XIX, surge concomitantemente una gran preocupación por su racionalización, economicidad y eficacia.

Las tan evolucionadas ciencias administrativas son consideradas unánimemente en U. S. A. como una parte de las *Moral Sciences* y dentro de ellas forman un apartado de la *Political Science*, que lo es a su vez de las *Social Sciences*. Las discrepancias surgen respecto a si las ciencias sociales pueden ser consideradas como ciencias, ocupándose esencialmente de valores y no de hechos o números, y al excluir toda verificación experimental. De todo ello se deduce que dicha ciencia de la administración está todavía en busca de sus principios fundamentales y que recibe una gran influencia de la Ciencia Política, de la política de cada día y de la Teoría de la Economía de la empresa. Su estilo científico tiene el carácter específico del pragmatismo metódico.

La estrecha unión de la ciencia con la práctica administrativa y también con la política y la práctica económica es una característica especial de la teoría admi-

nistrativa anglosajona. Como consecuencia de este contacto entre teoría y realidad, numerosas Sociedades científicas, políticas o económicas se ocupan de cuestiones de organización en general, de racionalización y de «management». En correspondencia con ellas, grupos de funcionarios se ocupan de «Organisation & Methods» y están en íntimo contacto con las profesiones libres de la Economía y de la Ciencia.

Estudia posteriormente el autor los problemas presentados por la teoría del «management» y, sobre todo, el del «span of control» y el de la relación entre «staff and line». Luego examina las últimas tendencias en materia de racionalización, así como las distintas tendencias que pueden estudiarse dentro de la doctrina administrativista americana.

Si no podemos apropiarnos, concluye, la peculiaridad científica de la teoría anglosajona, porque la unión característica de Ciencia Política, Tecnología, Economía de la empresa y «Public administration» se ha operado allí orgánicamente, sería, por el contrario, muy útil adueñarnos de ciertos impulsos o energías americanos. Así el que nos llevaría a superar —como les ha llevado a ellos— nuestra vieja propensión a enfrentar ciencia y administración, funcionariado e industria y una disciplina a las demás.

MEDEL, Walter: *Die stellung der verwaltung und die verwaltungsorganisation nach sowjetischer auffassung.*

Págs. 549 y ss.

Aunque el Estado soviético piense que una buena administración es imposible sin la elaboración racional de los métodos administrativos más convenientes y racionales, señala el autor que no existe en la U. R. S. una ciencia administrativa en el sentido occidental porque es en ella inconcebible una ciencia administrativa existente junto al Estado e independiente de la dirección política. Se trata, por tanto, de una ciencia dirigida por el Estado que se limita a concretizar los prin-

cipios y concepciones fundamentales proclamados por la dirección política.

Si bien no tiene sentido preguntar por un examen de toda la literatura soviética, pues no se encuentran en ella teorías divergentes ni la autoridad que la independencia personal confiere a sus autores, hay que precaver —al ocuparse de la teoría administrativa única, la oficial— del error conceptual de pensar que dentro de la dirección política no existe una preocupación muy seria por lograr los métodos más convenientes y racionales de la organización y del procedimiento administrativos.

El Gobierno ruso emplea dos medios para asesorarse: 1) El debate en numerosas Comisiones de técnicos de las medidas político-administrativas proyectadas. 2) El resultado de numerosos experimentos realizados conforme a planes.

Después de señalar que en Rusia el principio de la separación de poderes sólo rige en teoría, ya que en la práctica puede el Gobierno dictar normas contra «legem» e incluso contra la Constitución, enumera el Profesor MEDEL las numerosísimas formas de control administrativo. Estudiando los principios de administración, señala la fundamental división entre la socialización cooperativista imperante en la agricultura y la socialización estatal en el resto de actividades económicas. Dentro de ésta estudia los principios de gestión propios de los institutos públicos autónomos, y entre ellos el fundamental, llamado *Chosrastschot*. De ello pasa a afirmar que también en la U. R. S. S. el Estado y sus institutos autónomos se rigen por dos derechos: por un lado, por el Derecho civil, basado en la coordinación, que regula las relaciones entre dichas personas jurídicas de derecho público, y por otro, por el Derecho administrativo, basado en el principio de subordinación, regulador de sus relaciones respecto al Estado.

El trabajo termina estudiando los diferentes sistemas —lineal, funcional, de producción y de producción a la vez que territorial— en los que ha basado el Estado soviético la dirección y control de sus entes autárquicos.

S. MORO SERRANO

# PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

## COLECCION «ESTUDIOS DE ADMINISTRACION»

### I. FERNANDO GARRIDO FALLA: *Las transformaciones del régimen administrativo*. Madrid, 1953.

«La lectura de este volumen nos induce a considerar cómo el continuo progreso de la doctrina jurídica y las continuas y nuevas necesidades a que atiende el Derecho administrativo imponen una indeclinable obligación a los estudios de adecuar constantemente aquel Derecho para que pueda siempre cumplir mejor su importante función en la vida de los ciudadanos y de la Administración pública.»

(G. CATALDI, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1955, fascículo 2-3.)

«... 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...»

(GARCÍA-TREVILJANO, en «Rev. de Admón. Pública», núm. 13, 1954, pág. 277.)

«El profesor GARRIDO FALLA, en efecto, se ha puesto en directo e inmediato contacto con la realidad de la vida moderna, es decir, en directo e inmediato contacto con la concreción efectiva del fenómeno al cual se ha dedicado; lo que, unido al tratamiento doctrinal y científico, permite a todos ver de manera particularmente evidente y exacta el propio fenómeno, lo que conduce a la consecuencia obvia de que el estudio resulte mucho más eficaz y útil. Y por esto el estudio del ilustre docente merece toda atención y se coloca entre los tratadistas fundamentales sobre el tema.»

(Prof. G. ROEHRSEN, en «Rassegna del Lavoro Pubblico», IV anno, febrero 1957, núm. 2.)

### II. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*. Madrid, 1954, págs. XI y 354.

«El autor ha realizado en este libro un estudio serio que, a su vez, constituye un esfuerzo valioso en la consideración —con empleo de una técnica predominantemente procesalista— de importantes problemas que plantea el proceso administrativo.»

(BARBÉ, en «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», Montevideo, VI, núm. 4, pág. 907.)

«El libro constituye un verdadero modelo de cómo enfrentarse, valga la frase, con los Derechos procesales desde el Derecho procesal.»

(ALONSO OLEA, en «Cuadernos de Política Social», núm. 23, página 170.)

«Un admirable estudio de conjunto en el que la investigación alcanza a todos los rincones y agota las posibilidades de lugares inexplorados.»

(CABELLO, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», números 324 y 325, pág. 384.)

III. FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA: *Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*. Madrid, 1955, 505 páginas.

«El volumen tiene el más grande interés para los estudios de Hacienda Pública de todos los países del mundo, en sus aspectos jurídico, económico y político, tanto por la modernidad de los puntos de vista y de los principios de que arranca, como por la marcada originalidad del método de trabajo.»

El Profesor SÁINZ DE BUJANDA ha establecido sólidos cimientos para construir el edificio científico del Derecho Financiero. Por sus ideas, por la originalidad del esquema, por el material que contiene, el volumen producirá la meditación de todos los estudiosos.»

(Prof. CESARE COSCIANI, Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Florencia, en Rivista «Moneta e Credito», Roma.)

«Los atormentados problemas del Derecho Financiero se examinan en esta interesante obra del Prof. SÁINZ DE BUJANDA, con amplitud de doctrina, con riqueza de información, con perfecto conocimiento de la legislación financiera internacional y particularmente de la literatura financiera italiana, francesa y alemana.»

(Prof. LELLO GANGEMI, Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Nápoles, en Rivista «Studi Economici», Napoli, julio-agosto 1955, pág. 357.)

«Quien consulte este volumen recibirá información sobre todas las instituciones antiguas y modernas, especialmente de las ibéricas, aparte de referencias precisas de autores y de instituciones de todos los países que se tratan en esta obra.»

(Prof. BENVENUTO GRIZIOTTI, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Pavia, en «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 199, septiembre, pág. 297.)

«El capítulo VI, titulado «Organización política y Derecho Financiero», en el que se estudia el origen y la evolución del principio de legalidad, en el cuadro de los principales tipos de organización política, constituye, tanto desde el punto de vista de la calidad, como de la cantidad, la pieza maestra de este libro.»

(Prof. J. G. MERICOT, Catedrático de Hacienda Pública en la Universidad de Burdeos, en «Revue de Science et Legislation Financiere», París, octubre-diciembre 1955, pág. 358.)

IV. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, 203 págs. Madrid, 1955.

«Este libro puede señalarse como una prueba concluyente de la excelencia del método histórico y servir de ejemplo para su utilización... se hace un estudio tan detenido y cuidado de la prescripción inmemorial que, sin vacilaciones, puede recomendarse como lo mejor que modernamente se ha escrito sobre este tema.»

(FEDERICO DE CASTRO, en «Anuario de Derecho Civil.»)

«Del repertorio de instrumentos con que el autor trabaja rezuma un no sé qué profundamente clásico, una dependencia sugestiva de las grandes líneas de fuerza que han conducido históricamente la elaboración científica del Derecho; la jurisprudencia romana, la canonística, el «mos italicus» y la gran tradición de la glosa patria sepultada aún por la dogmatización de nuestra ciencia jurídica. Pero, sobre todo, sería injusto no conceder a las posibilidades apuntadas en estos trabajos la fecunda oportunidad de matizar una nueva línea en la elaboración del Derecho Administrativo... Trabajos como éstos, pueden reintegrar la elaboración científica del Derecho Administrativo a la verdadera función del saber del jurista.»

(JESÚS FUEYO, en «Revista de Administración Pública», núm. 18, página 388.)

«Es una muestra excepcional este trabajo de lo que pueden enseñarnos los jóvenes y numerosos especialistas del Derecho Administrativo español.»

(R.-C., en Moneda y Crédito.)

«Su rigor metódico es una lección.»

(E. BORRAJO, en Anuario de Historia del Derecho Español.)

V. JESÚS GONZÁLEZ FÉREZ: *Derecho procesal administrativo*. Prólogo de Jaime GUASP. Tomo primero. Madrid, 1955, pág. 485.

«La obra de GONZÁLEZ FÉREZ, a juzgar por su volumen primero, constituirá labor de gran valía científica por sus elementos expositivos de opiniones recogidas y análisis de ellas.»

(GASCÓN Y MARÍN, en «Revista de Estudios de la Vida Local», número 83, pág. 801.)

«Un trabajo excelente, debidamente sistematizado y de consulta y estudio indispensable para los que se dedican a una disciplina jurídica.»

(CARMONA ROMAY, en «Revista de la Universidad de la Habana», números 118-123, pág. 507.)

«El Tratado de GONZÁLEZ FÉREZ, que así merece llamarse, tanto por su extensión como por su índole sistemática y su solidez constructiva, constituye un acontecimiento en la evolución de la literatura procesal administrativa en España.»

(ALCALÁ ZAMORA, «Revista de la Facultad de Derecho de México», núm. 22, pág. 221.)

«Estamos plenamente convencidos de encontrarnos ante la obra maestra del Derecho procesal administrativo.»

(ARAGONESAS, «Revista de Derecho procesal», XI, núm. 4, página 725.)

«Obra meritoria y útil, no sólo a los españoles que quieran adentrarse en el campo del Derecho administrativo, sino también a todos los estudiosos de este ramo de la ciencia jurídica.»

(ROFHRSEN, «Rassegna dei Lavori Pubblici», III, núm. 10, página 561.)

VI. FERNANDO GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. Madrid, 1956.

«Confirma la publicación de la obra de GARRIDO FALLA lo que reiteradamente se ha consignado en esta REVISTA sobre su preparación para el estudio de problemas administrativos, fundamentales, obra muy digna de estima por su intensidad científica y las notas prácticas en materia tan importante...»

(GASCÓN Y MARÍN, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 86, 1956, pág. 265.)

«La aportación que con ello hace Fernando GARRIDO a la doctrina administrativa española moderna hay que calificarla sin vacilar de muy importante, y más teniendo en cuenta la claridad y la precisión del lenguaje, el profundo conocimiento de la jurisprudencia y la ajustada utilización de las citas de fuentes científicas que siempre le han caracterizado.»

(MANUEL ALONSO OLEA, en «Rev. de Admón. Pública», núm. 21.)

VII. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa (Potestad expropiatoria. Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la Administración)*, 321 páginas. Madrid, 1956.

«Representa, a nuestro juicio, un estudio acabado y completo de la responsabilidad civil de la Administración hecho a la luz de las más modernas corrientes doctrinales y con sutil manejo de conceptos jurídicos... Los temas clásicos en materia de responsabilidad... aparecen tratados en la obra que comentamos en forma verdaderamente sugestiva... Libro que por su factura y por las dotes que descubre en el autor reafirma nuestra esperanza en la tarea renovadora de la disciplina jurídico-administrativa que han emprendido GARCÍA DE ENTERRÍA y otros valiosos y jóvenes cultivadores de la Ciencia y del Derecho de la Administración española.»

(RODRIGO URÍA, en «Revista de Derecho Mercantil.»)

«El mérito de la monografía de GARCÍA DE ENTERRÍA no está tanto en el primer trabajo importante dedicado a la Ley, cuanto en que por sus calidades va a resultar sumamente difícil superarla... Una obra que ella misma es un puro ejemplo de rigor y originalidad... Estamos en presencia de un importantísimo trabajo que teóricamente excede de un simple comentario a un texto legal determinado... El libro desborda así los límites de su título para convertirse en uno de los de manejo más necesario para comprender el actual sistema de Derecho Administrativo.»

(F. GARRIDO FALLA, en «Revista de Estudios de la Vida Local.»)

«GARCÍA DE ENTERRÍA, estudioso ya conocido por otras óptimas obras anteriores, confirma con este volumen de amplio aliento, en el que denota un agudo sentido jurídico, su fama de profundo conocedor del Derecho Administrativo español y extranjero.»

(G. ROEHRSEN, en «Rassegna dei Lavori Pubblici», diciembre de 1956.)

«Con impecable técnica y depurado estilo, que es de una jugosidad y espontaneidad realmente envidiable, GARCÍA DE ENTERRÍA nos ofrece en 321 páginas un resumen certero de los problemas fundamentales de una institución jurídica cuya historia arranca del acta de nacimiento del constitucionalismo moderno. La obra de GARCÍA DE ENTERRÍA constituye un rico aporte a la bibliografía jurídica internacional y representa, además, una oportuna advertencia a los reformadores de nuestra arcaica legislación, de que no deben perder de vista el movimiento renovador que realiza la nueva generación de profesores españoles.»

(ALVAREZ TABIO, en «Repertorio Judicial», La Habana, julio de 1956.)

«Todos los problemas que se plantean por la modificación de los principios tradicionales en la materia, son analizados por el autor con todo el cuidado y la competencia que caracterizan su obra. Los elementos para el conocimiento del Derecho español, sino también por su aportación al Derecho comparado.»

(I. C. en «Revue Internationale des Sciences Administratives», Bruselas.)

VIII. ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*. Madrid, 1956. 216 págs.

«Enrique SERRANO ha acometido la tarea del libro, dentro de un orden de exigencias que cae de lleno en el marco de su especialización administrativa, tomando como base un acopio doctrinal de excepcional sugestividad y un dominio de las disposiciones positivas realmente exhaustivo.»

(M. ALONSO GARCÍA, en «Ya», de 14-10-56.)

«El autor, por sus muchas y muy valiosas publicaciones sobre la materia, es posiblemente el mejor especialista español sobre el tema del funcionariado, y nadie con más legitimación que él, para plantear este problema de las incompatibilidades, que es sin duda uno de los más candentes de la Administración. La exposición se halla completada por alusiones a muchas disposiciones especiales de nuestra rica casuística administrativa, y a la jurisprudencia de nuestros órganos jurisdiccionales.»

(A. CARRO MARTÍNEZ, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 90, 1956.)

«Obra digna de la mayor divulgación por las provechosas enseñanzas que encierra, en la que con el mayor acopio de antecedentes, y la más rigurosa crítica jurídica, se contribuye a enfocar este problema de tanta transcendencia para el bien común de las sociedades y de los Estados.»

(M. FAGOAGA, en «Informaciones», 22-9-56.)

«El autor pone con valentía y rigor científico el tema a la meditación del público. En la obra se analiza, con el acertado criterio de un buen jurista, la legislación actual española sobre incompatibilidades, y se incluye una recopilación —verdaderamente exhaustiva— de las restantes disposiciones aplicables en nuestro Derecho.»

(M. JIMÉNEZ DE PARGA, en «Revista Española de Derecho Militar», núm. 2, 1956.)

#### IX. ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *El régimen de oposiciones y concursos de funcionarios*. Madrid, 1956, 325 págs.

«Sobre cómo son y cómo funcionan en la práctica los sistemas de oposición y concurso, el libro de ENRIQUE SERRANO ofrece un cuadro completo y homogéneo, no ya de cómo aquéllos han sido pensados por la Ley y por los Reglamentos y llevados a sus normas, sino lo que es mucho más importante y mucho más difícil de precisar, de cómo han sido trasladados a la práctica; el profundo conocimiento del autor de la jurisprudencia contencioso-administrativa y de agravios, se refleja doquiera, y ofrece al lector un panorama que sólo un largo, paciente y penoso estudio de las decisiones le permitiría adquirir por sí mismo.»

(M. ALONSO OLEA, en «Revista de Administración Pública», número 21.)

«Es un libro realizado con un criterio de acabado conocimiento jurídico, con un conocimiento realmente exhaustivo de las fuentes jurisprudenciales, con una experiencia adquirida durante bastante tiempo en puestos de técnica administrativa, y con una formación doctrinal realmente ejemplar, con las que se acomete el problema de estudiar cuantas cuestiones plantean los procedimientos que se estudian... El libro constituye materia de obligada consulta para todos cuantos en el ámbito jurídico privado y en el de las relaciones jurídico públicas, tengan la mínima conexión con los problemas o deseen llegar a un conocimiento detallado y práctico de la multitud de cuestiones que el régimen de oposición y concurso de funcionarios jurídicamente plantea.»

(M. ALONSO GARCÍA, en «Ya» de 25-11-56.)

«SERRANO GUIRADO ha buccado con tremendo esfuerzo en este caos y ha hallado un orden verdaderamente admirable. Lo más fácil hubiera sido estudiar el régimen de oposición y concurso en un cuerpo tras otro hasta agotar los varios centenares que existen. Pero lo más científico es el estudio de los principios generales, conclusiones y referencias a los casos particulares de la legislación y la jurisprudencia. Esta línea sistemática es la que sigue la obra que resulta de una densidad verdaderamente abrumadora por los millares de citas de disposiciones y sentencias.»

(A. CARRO MARTÍNEZ, en «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 90, Madrid, 1956.)



# Colección de Textos Legales

---

El *Instituto de Estudios Políticos* ha comenzado a publicar una Colección de textos legales, en la que, por materia, irá dando a conocer el Derecho positivo español, con completos resúmenes de jurisprudencia, referencias legales, e índices alfabéticos que facilitan su manejo.

*Acaba de aparecer:*

GONZÁLEZ PÉREZ : *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid 1957 (texto de la ley de 27 de diciembre de 1956, con referencias legales e índice alfabético).

*Aparecerán en breve:*

RODRÍGUEZ MORO : *Expropiación forzosa* (disposiciones legales y reglamentarias, jurisprudencia, e índice alfabético).

BALLBE y GONZÁLEZ PÉREZ : *Jurisdicción contencioso-administrativa* (texto de la Ley de 27 de diciembre de 1956, de las disposiciones reglamentarias que la desarrollan, e índice alfabético).



SUSCRIBASE USTED A LA

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

QUE DESDE 1928 PUBLICA EL

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

205 Rue Belliard - Bruselas, 4

Publicación trimestral que incluye los artículos más autorizados sobre los problemas actuales que se plantean en todos los dominios de la Administración pública.

Publica artículos doctrinales, comentarios sobre los hechos más relevantes de la vida administrativa mundial, así como reseñas de las obras más significativas de la literatura sobre la materia.

Por último, la Crónica del Instituto divulga los puntos más importantes de la actualidad internacional en el dominio de las Ciencias administrativas.

A partir de 1957, se presentará en forma completamente original: se publicará en tres lenguas (español, francés e inglés), fusionándose con el Boletín de cooperación técnica «Progreso de Administración Pública», publicado independientemente desde 1953 por el mismo Instituto.

Precio de la suscripción anual: Bélgica, 375 francos belgas.

Otros países, 400 francos belgas (o el equivalente).

*Para la suscripción, sírvase usted escribir al*

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

205, rue Belliard. Bruselas, 4 (cuenta corriente núm. 360.789/1, en la Banque de Société Générale de Belgique, en Bruselas)

*o bien al*

Public Administration Service, 1313 East 60th Street. Chicago (USA)

# INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

## PUBLICACIONES PERIODICAS

---

Precios de suscripción anual:

### REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Publicación bimestral)

España .....	100 ptas.
Portugal, países de habla española y EE. UU. ....	140 »
Otros países .....	175 »
Número suelto .....	40 »

### REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

(Cuatrimestral)

España, Protectorado y Colonias .....	90 ptas.
Portugal, Ibero-América, Filipinas y EE. UU. ....	115 »
Otros países .....	130 »
Número suelto .....	50 »

### CUADERNOS DE ESTUDIOS AFRICANOS

(Trimestral)

España, Protectorado y Colonias .....	70 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU. ....	80 »
Otros países .....	100 »
Número suelto .....	30 »

### CUADERNOS DE POLITICA SOCIAL

(Trimestral)

España, Protectorado y Colonias .....	70 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU. ....	80 »
Otros países .....	100 »
Número suelto .....	30 »

### CUADERNOS DE POLITICA INTERNACIONAL

(Trimestral)

España, Protectorado y Colonias .....	100 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU. ....	120 »
Otros países .....	150 »
Número suelto .....	35 »

### REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

España, Protectorado y Colonias .....	100 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU. ....	115 »
Otros países .....	130 »
Número suelto .....	60 »