

I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CARRILLO SALCEDO, J. Antonio: *La recepción del recurso contencioso-administrativo en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. Instituto García Oviedo. Sevilla, 1958, 218 págs.

La meritoria y silenciosa labor que la Cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Sevilla viene realizando a través del Instituto que lleva el nombre de uno de los más insignes maestros universitarios, presenta ahora la sexta de sus publicaciones, trabajo que por su solo enunciado produce una innegable sensación de alegría a todo el que estudia esa rama del Derecho público que constituye el Derecho administrativo. Porque hubo de creerse, y esta afirmación no necesita testimonios expresos, que el Derecho administrativo era tan sólo una ciencia de acumulación formada aun tanto precariamente con unas instituciones civiles, diversificadas por el matiz que una nota en cierto modo de especialidad les proporcionaba y que, por otra parte, les hacía perder simultáneamente el carácter que anteriormente las caracterizaba de forma esencial. Me refiero en particular a puntos concretos, como el contrato administrativo, el dominio público, los otros derechos reales administrativos, etcétera. Más aún: se estimó que la diversificación que en el Derecho administrativo habían de recibir tales instituciones les hacía perder su genuina naturaleza. Frente a esta creencia reaccionó ya genialmente SANTI ROMANO (1)

(1) SANTI ROMANO: *L'ordinamento giuridico*. Firenze, 1951, págs. 8 y ss.

tratando de sustituir conceptos y estructuras exclusivamente privatísticos, inadecuados para explicar jurídicamente los fenómenos del Derecho público, por otros, tampoco unilaterales, pero que no ofrezcan los inconvenientes de los anteriores. Hasta aquí una vertiente, la primera de ese fenómeno de recepción, determinante a su vez de la unidad del propio derecho, en relación con nuestra disciplina. Ahora, sin embargo, me interesa señalar que la perspectiva cambia en función del papel que el Derecho administrativo representa: la recensión de esta obra me lo sugiere directamente, y sobre este tema tan cargado en sugerencias habré de insistir en otra ocasión: porque tomando como base el Derecho administrativo, éste no va típicamente a recibir, sino que va a dar; no sólo asume instituciones previamente elaboradas, sino que, habiéndolas él construido, las facilita y presta a otras ramas del ordenamiento jurídico. Nada acredita mejor esta interconexión dinámica que en todo el Derecho existe que las relaciones concretas entre el Derecho administrativo y el Derecho internacional; pienso, en este caso concreto, en la técnica de los servicios públicos internacionales o del recurso contencioso —como en el caso que aquí nos ocupa—, de los distintos organismos internacionales. Quienes estudiamos el Derecho administrativo creo que debemos un testimonio de gratitud al Derecho internacional porque, con una reconocida flexibilidad al asumir la instrumentación técnica que para el orden interno aquél había elaborado, le ha liberado al mismo tiempo de la exclusiva, y si se quiere un tanto molesta condición de mero receptor. Quizá pueda

parecer herético el reclamar, o al menos prever, de la misma forma que en la relación anterior Derecho civil-Derecho administrativo ha sido postulada la formulación de unos conceptos apriorísticos, de valor genérico —*Obenbergriff*, análoga instrumentación para el servicio público y para el recurso contencioso—, cuya condición jurídica no es de menor significación que la de las anteriores estructuras.

Una segunda observación: la accentuación de la vertiente administrativa en el ordenamiento internacional. El fenómeno que en el siglo pasado y al apuntar el presente señalaron OLIVÁN, VON STEIN, ORLANDO, HAURIUO y KAUFMAN de que dentro de la comunidad política nacional lo abstractamente constitucional y político iba cediendo paso en su valoración y significado a lo administrativo, a lo concreto, quizá pueda apuntarse también en relación con la comunidad política internacional. No digo una desaparición de la perspectiva y de la valoración política; me refiero tan sólo a que ésta cede paso innegablemente a los concretos problemas administrativos que también en la comunidad internacional se plantean. En tal sentido piénsese, por ejemplo, en la función que en la estructuración integradora de aquélla asumen las oficinas especializadas de las Naciones Unidas, de carácter típicamente administrativo; o más determinantemente todavía, en la articulación dialéctica que AGUILAR NAVARRO (2) proyecta en un tema como es el de la guerra, pues si ésta puede aparecer como tesis, y como antítesis brusca que —dice— irrumpe en sentido violento en el escenario de la Historia, el desarme total, absoluto, indiscriminado, la síntesis de ambas técnicas corresponde en su realidad, como supuesto primordial de eficacia, a la función ejecutiva internacional en la que la valoración peculiarmente administrativa no sólo es condicionante, sino primordial.

El libro de CARRILLO SALCEDO sugiere las consideraciones anteriores en la do-

(2) AGUILAR NAVARRO: *La guerra, el desarme y la función ejecutiva internacional*, en el vol. *La guerra moderna*. Zaragoza, 1955, pág. 153.

ble trayectoria en que han quedado expuestas; más aún, el encuadramiento que del análisis de las mismas puede deducirse, me parece a su vez imprescindible para la comprensión y la adecuada valoración del mismo.

El movimiento de integración internacional al que estamos asistiendo ha roto en cierto sentido la validez jurídica de los esquemas tradicionales. Por eso que al afrontar CARRILLO el estudio de la naturaleza jurídica de la CECA, se define por el carácter supranacional de la misma, entendiéndolo tal categoría, de acuerdo con MÓNACO, como «un término intermedio entre las soluciones clásicas de cooperación internacional en la técnica del Derecho internacional clásico —interestatal— y el esquema federal» (pág. 13). Un nervio conductor sirve de base uniforme para desarrollar el estudio que recensiamos: el Tratado de 18 de abril de 1951 instituyendo la CECA. Es, pues, esta valoración positiva, enriquecida siempre por la jurisprudencia, la que guía al autor. El trabajo comprende —además de una introducción y de un primer capítulo en el que, haciendo referencia al Derecho de las organizaciones internacionales y al Derecho administrativo internacional, se estudia la naturaleza jurídica de la CECA—, el análisis del órgano jurisdiccional, del contencioso de anulación y del de plena jurisdicción, y de los recursos en materia de funcionarios. La exposición del primero de estos recursos, en el que tan de manifiesto puede verse la asunción de la instrumentación concreta del Derecho administrativo francés, se divide en cuatro partes: 1) Condiciones de admisibilidad del recurso: un criterio acaso excesivamente procesalista conduce a CARRILLO SALCEDO a estudiar como una de tales condiciones la naturaleza del acto recurrido: decisiones o consejos; y también, *in nuce* la exposición de toda una posible doctrina del silencio administrativo internacional al ser posible también el recurso no sólo contra actos directamente positivos; legitimación para recurrir y condiciones y plazos para el recurso, remitiéndose el autor en este punto al Derecho procesal internacional. 2) Condiciones de apertura del recurso: notamos

que es acaso en esta materia concreta en la que el influjo de la técnica administrativa francesa se hace más palpable.

3) Efectos de la decisión de anulación.

Quiero limitar la atención sobre el condicionamiento teleológico que a la Alta Autoridad, inicialmente, se le impone, condicionamiento que el autor estudia al analizar el recurso de plena jurisdicción. Porque precisamente tal sumisión es garantizada jurídicamente. El artículo 2 del Tratado señala que «la CECA tiene por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros, por medio de un mercado común... a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros». Pero ¿y si tal finalidad no la cumple una determinación de la Alta Autoridad? ¿Existe un medio jurídico de reacción por parte de un Estado miembro cuando una decisión de aquella ocasión «perturbaciones fundamentales y persistentes en la economía del mismo»? El artículo 37 responde en sentido afirmativo abriendo un recurso, en este caso de plena jurisdicción, al Estado que se considere perjudicado en su economía por decisiones o recomendaciones de la Alta Autoridad por no haberse ajustado a su fin primordial. Las posibilidades que de este recurso pueden derivarse son evidentes. La escueta legalidad ha sido superada. «No se trata —dice el autor— de un problema de apreciación de legalidad, sino de circunstancias económicas» (pág. 196).

Quiero recoger, finalmente, cómo es curioso observar a lo largo de todo el trabajo la reiteración de una serie de polémicas y debates que, surgidos ahora al articular el recurso contencioso en la CECA, habían sido ya formuladas en situaciones análogas y con un valor del todo semejante en el Derecho administrativo interno. «Los creadores del Tribunal de Justicia —se lee en la página 40— se encontraron al instituirlo con un problema básico: el deseo de querer controlar estrictamente la legalidad de los actos de la Administración y el temor de ver a esta jurisdicción sustituir a los servicios responsables y disminuir la libertad de la que estos últimos tienen necesidad para realizar su

tarea.» Y este mismo principio se repite por lo que se refiere a la competencia del Tribunal en el recurso de anulación; valgan las consideraciones de la Exposición de motivos del Gobierno alemán, en el proyecto de ley relativo a la ratificación del Tratado: «El principio de la separación de poderes que domina la parte institucional exigía que el control del Tribunal no sustituyese a la Alta Autoridad, como órgano supremo de la voluntad de la Comunidad en materia económica.» O también, por último, cuando se estudia el significado que para los órganos administrativos tiene la cosa juzgada (págs. 169 y ss.) y la «intensidad» que la decisión jurisdiccional puede revestir: «El Tribunal de la CECA —dice CARRILLO—, juez del exceso de poder, no puede decidir por sí mismo las consecuencias más directas de la anulación. Así, no podrá sustituir la decisión anulada por otra de sentido inverso.»

Esta primera obra de CARRILLO SALCEDO, presentada como Memoria para alcanzar el grado de Doctor en Derecho y que en tal circunstancia recibió la máxima calificación universitaria, está ciertamente cargada de sugerencias: en ella, a pesar de la perspectiva positiva que el tema le ha impuesto, ha sabido el autor evitar el caer en fácil casuismo enumerativo, y es innegablemente prometedora e indiciaria de ulteriores trabajos.

SEBASTIÁN M.-RETORTILLO

CASSARINO, Sebastiano: *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*. Milano. Editorial Giuffrè, 1956, 414 págs.

Como se desprende de la simple lectura del título de este libro, consta de dos partes: en la primera se examina el concepto de situación jurídica y las distintas especies que descubre el análisis jurídico; en la segunda, partiendo de los resultados adquiridos en la anterior, se estudia el objeto de la jurisdicción administrativa de legitimidad (que, como se sabe, es la encomendada en Italia a los Tribunales administrativos) con las naturales referencias a la partición

de competencias respecto de los tribunales ordinarios.

En relación con el tema de las situaciones jurídicas, el autor parte de la distinción entre las normas *imperativas* y las normas *instrumentales*. De las primeras derivan las que llama situaciones jurídicas primarias. Son éstas: el *deber* que se caracteriza como la necesidad jurídica de un comportamiento determinado, y la *facultad*, que se caracteriza como la posibilidad jurídica de realizar o no ese comportamiento. Frente a otras doctrinas dominantes, las que el autor nos ofrece aquí son nociones formales desprovistas de toda referencia al interés, que sólo aparece como elemento teleológico del deber.

Sólo las dos indicadas constituyen situaciones jurídicas primarias. No obstante, cuando el interés se individualiza en un sujeto aparece una situación jurídica que, por conexión, puede hacerse entrar en la categoría de las situaciones primarias. Se trata del *derecho subjetivo*, como concepto en necesaria correlación con el de deber.

Junto a las normas imperativas están las instrumentales, que son las que regulan el proceso a la producción de los efectos jurídicos: dan lugar a las situaciones jurídicas instrumentales. El carácter instrumental explica por qué estas normas no son idóneas para satisfacer *directamente* un interés como ocurre con las primarias. Así, el ser ciudadano, o propietario, o poseedor, no tiene importancia en sí, sino en cuanto es el presupuesto para el ejercicio de determinadas facultades o para la imposición de ciertos deberes. Mientras que las situaciones primarias constituyen *numerus clausus* (deber, facultad y derecho), en cambio las instrumentales pueden ser cualquier estado de hecho que una norma tome en consideración al fin y añadirle un efecto jurídico. De todas formas, cabe distinguir, dentro de ellas, entre cualidades jurídicas y relaciones jurídicas.

En relación con estas últimas, el autor nos ofrece su concepto de relación jurídica: aquella que se da entre dos o más entes, ligados recíprocamente bajo un cualquier aspecto. Este concepto discrepa, por tanto, del usual en la doctrina dominante, donde la relación ju-

rídica viene entendida como correlación de derecho y obligación. Para el autor, en cambio, las situaciones constitutivas de la relación tienen naturaleza distinta del *derecho subjetivo* y la *obligación*: así, en la relación de filiación legítima, la posición del padre y la correlativa del hijo no consisten en situaciones primarias, sino más bien es el presupuesto para que surjan deberes, facultades y derechos.

A la luz de estas consideraciones plantea asimismo el autor el problema de los *status*, que son al mismo tiempo relaciones y calidades y no se identifican con las situaciones primarias a que pueden dar lugar, sino que constituyen su presupuesto.

Por lo que se refiere al concepto de *poder jurídico*, el autor afirma que no se trata de una situación primaria, ni instrumental. Más bien es una posibilidad que surge como consecuencia de determinadas situaciones instrumentales. Es la posibilidad de asumir un comportamiento jurídicamente relevante que, desde otro punto de vista, puede ser identificado como debido o facultativo.

Como se dijo, la segunda parte del libro está dedicada al estudio del objeto de la jurisdicción administrativa. Sabido es que en Italia tiene este tema la importancia práctica de servir de criterio delimitador de las respectivas competencias de la jurisdicción administrativa y de los tribunales ordinarios.

El autor critica las diversas manifestaciones de la doctrina dominante que colocan en el *interés legítimo* el objeto de la jurisdicción administrativa. Al llegar a este punto el autor extrae las consecuencias prácticas del estudio que previamente ha realizado sobre las situaciones jurídicas, concluyendo que, en relación con las mismas, pueden darse dos tipos de deformidad: la *ilicitud* y la *imposibilidad jurídica*. Pues bien: es la cuestión de la legitimidad de un acto administrativo anulable la que debe considerarse como objeto de la jurisdicción administrativa. Aquí está también, por tanto, el límite de las competencias jurisdiccionales: «Se puede decir en síntesis —nos dice el autor— que hay competencia de la jurisdicción administrativa cuando se impugna la legitimidad

de un acto administrativo anulable (aunque con la exclusión de los casos en que la cuestión de legitimidad se identifica en sustancia con una cuestión de derecho subjetivo); mientras que la competencia de la autoridad judicial ordinaria lo es para cualquier otra cuestión» (página 382).

Si bien es cierto que no toda la construcción del autor invita a ser fácilmente aceptada, sobre todo en aquellos extremos en que su discrepancia con los puntos de vista dominantes no responde al considerable esfuerzo mental por el autor realizado (lo que en algún momento puede inducir a pensar que la construcción sea artificiosa), es evidente que el autor demuestra un gran dominio de la técnica jurídica y una capacidad dialéctica a veces impresionante. Y son éstas cualidades que deben de estimarse en lo que valen.

F. GARREDO FALLA

FORSTHOFF, ERNST: *Tratado de Derecho administrativo*. Trad. de Legaz Lacambra, Garrido Falla y Gómez Ortega. Instituto de Estudios Políticos. Colección «Estudios de Administración», núm. XV. Madrid, 1958. 768 págs.

Acaba de aparecer, al fin, la traducción española de esta gran obra, traducción hace tiempo anunciada y que impacientemente venían esperando los estudiosos de nuestro país. Lo primero que corresponde al dar cuenta de este acontecimiento bibliográfico es congratularse de que empresa tan significativa haya podido llevarse a término, y de que lo haya sido, además, con una dignidad congruente con la significación de la obra y con la de la editorial española que la ha patrocinado, que se apunta con este hecho un tanto indiscutido en su acreditada labor a favor del renacimiento de los estudios administrativos en nuestra patria.

Es ya bien conocida la significación de la obra original (1), síntesis de formidable aliento de la realidad actual de un Derecho administrativo que ha ocupado indiscutiblemente el primado social

que durante el siglo pasado ocupó el Derecho civil. La obra de FORSTHOFF es ya aceptada en toda Europa como una de las obras más significativas del Derecho administrativo contemporáneo, esforzada toda ella en dar razón de una situación nueva que ha desbordado todas las teorizaciones clásicas. Es por eso, y no obstante su carácter de obra general o de Tratado, una auténtica obra de vanguardia, cuya sugestión trasciende en seguida al lector, que se ve pronto ganado por el estimulador empeño de formular científica y unitariamente una realidad social de suyo apasionante, con una originalidad, con una finura conceptual, con un arsenal técnico, hasta con una plasticidad de medios expresivos, que no tienen par seguramente en la bibliografía actual, tatada de escolasticismo y de sequedad imaginativa ante una realidad cambiante y febril.

Se trata, por de pronto, de toda una lección de método, cumplida como las lecciones metódicas únicamente valen, quiero decir prácticamente. La única manera, en efecto, de proponer y justificar un método científico es a través de aplicaciones concretas. En ninguna parte como aquí «el movimiento se demuestra andando» y nada más que andando. Pues bien, he aquí que FORSTHOFF acredita con firme resolución, mantenida sin desfallecimientos, la necesidad ineludible de abordar el fenómeno jurídico de nuestros días en toda su significación material, sin mutilaciones ni abstraccionismos convencionales, en una palabra, despojados del formalismo impenitente que aún domina el panorama de la ciencia jurídica como una *damnosa hereditas* del Derecho y de la Ciencia de otra época histórica. Es ésta por eso una lección plenamente actual, y posiblemente muy oportuna para la situación concreta de la mayoría de nuestros juristas y aun de nuestros administrativistas, seducidos

(1) En esta misma REVISTA, núm. 3, 1950, págs. 503-4, nota bibliográfica de GARREDO. El hecho de la utilización familiar de la obra por nuestra doctrina (desde VILLAR, en el mismo número de esta REVISTA), es más conocido.

todavía en demasía por aventuras de otro signo.

No es posible señalar aquí todos los valores concretos de esta obra, que esperamos que haya de fructificar largamente en nuestra patria, como se afirma con justeza en la nota editorial inicial con que el Instituto de Estudios Políticos agradece al autor la cesión íntegra de todos los derechos de la edición española.

Algunas observaciones sobre la traducción. Se dice hacerse sobre la 5.ª edición, 1955, pero esto parece ser sólo cierto respecto de los capítulos finales y no de toda la obra, aunque, dada la impresionante rapidez de las ediciones sucesivas, que corresponden prácticamente a una por año desde 1950, fecha de la 1.ª, y el hecho de que sus variaciones respectivas sean mínimas, salvo una reelaboración de cierta importancia en la 6.ª, en 1956, disminuye la importancia del hecho. La traducción se dice realizada por LEGAZ LACAMBRA, GARRIDO FALIA y GÓMEZ ORTEGA. Se nota, por de pronto, alguna variación de estilo entre la primera y la última parte del libro, quizás debida a esta variedad de traductores, variaciones significativas alguna vez en cuanto a criterios materiales; por ejemplo, al ser frecuente en la última parte la conservación del término alemán original entre paréntesis, lo que no ocurre nunca en la primera; por cierto que alguna vez este criterio se ha llevado más allá de lo debido al dejar simplemente sin traducir el término alemán, como en pág. 527, donde se habla del «llamado *Eigenbetrieb*», término que, por otra parte, se conocía ya entre nosotros en su significación literal de «empresa propia» desde un conocido trabajo de VILLAR PALASÍ de 1950 (así se traduce, por lo demás, en págs. 663-4). Algunas objeciones terminológicas:

- 1) A veces hubiese sido deseable un mayor respeto por nuestra terminología establecida; así, «*Rechtshilfe*» se traduce literalmente por auxilio jurídico (pág. 145) y no, como se debía, por auxilio judicial; nos parece innecesario traducir «*Justiz*» por Poder judicial (págs. 120, 145), lo que no está en la intención del autor; en vez

de ordenanza (pág. 204) hubiese estado quizá mejor «ordenanza autonómica»; la expresión Reglamento jurídico» (pág. 191) por «*Rechtsverordnung*» es seguramente inevitable (aunque equívoca entre nosotros) si ha de conservarse la intención de la famosa clasificación a que se debe, pero resulta totalmente injustificado ver el concepto traducido otra vez por «órdenes ministeriales» (pág. 151); «*Nebenbestimmungen*» son, entre nosotros, y hasta literalmente, «determinaciones accesorias» y no «notas accesorias» (pág. 298), que es inespecífico; en vez de acto administrativo «defectuoso» (págs. 307 y ss.) (por «*fehlerhafte*») hubiese estado mejor viciado, o meramente ineficaz, si se distingue, como el autor, irregularidades irrelevantes e ineficacia propiamente dicha (pág. 310); choca oír hablar de la «amenaza como acto administrativo» (pág. 282, 335) (el término «amenaza» designa en Derecho español un tipo delictual), debiendo decir «intimidación» («*Drohung*»); posiblemente hubiese sido mejor también hablar de poderes reglados en lugar de vinculados, y hasta de «jurídico», término que se utiliza con reiteración como opuesto a discrecional (págs. 134, 135, 138, 142) y que es evidentemente equívoco; también en lugar de «relaciones de naturaleza vecinal» (página 447) debiera haberse dicho «relaciones de vecindad» («*Nachbarrecht*»); «*Rechtskraft*» se traduce alguna vez por «eficacia jurídica» (pág. 345, epígrafe), aunque luego se hace correctamente por fuerza de cosa juzgada (págs. 346 y ss.); en vez de «Administración estatal mediata» (pág. 599) hubiese sido mejor «Administración indirecta del Estado», que uno de los traductores precisamente introdujo entre nosotros; es inespecífica la expresión castellana «vía jurídica» (por *Rechtsweg*: pág. 358, nota), que otras veces aparece correctamente traducida por recurso o, mejor aún, recurso jurisdiccional; las expresiones «*allgemeine Gewaltverhältniss*» y «*besondere Gewaltverhältniss*» no conservan

- su intención traduciéndolas por «relación general de poder» (pág. 185) y «relación especial» (pág. 186), tanto más cuanto que muchos de nosotros hemos utilizado ya la fórmula latina propuesta por Santi ROMANO hace muchos años, de «relación de supremacía general» y de «supremacía especial», más expresiva. «Betriebsverwaltung», como concepto opuesto a «Hoheitsverwaltung», no es «administración de la empresa» (pág. 662), sino más bien «actividad industrial de la Administración», o actividad de gestión; el par de conceptos viene a corresponderse con la dualidad clásica «actividad de imperio», «actividad de gestión», referida la segunda a la gestión de carácter industrial precisamente.
- 2) Otras veces, por el contrario, ha pesado demasiado la simetría con realidades de nuestro derecho; así, es inaceptable corresponder las cuatro esferas territoriales prusianas, que son concéntricas, por «Diputación, Presidente provincial, Gobernador, Ministro» (pág. 591), porque las tres primeras están entre nosotros en la misma esfera provincial, sin que especifiquen grados sucesivos; es inadecuado, a mi juicio, traducir «Einspruch» por recurso de reposición (pág. 702) porque no se trata propiamente de un recurso, sino más bien de una «protesta»; por el contrario, «Beschwerde» es precisamente recurso, pero no necesariamente, como se ha traducido, «recurso de alzada» (página 703), sino cualquier tipo de recurso gubernativo, incluso el de reposición cuando se instrumenta como un verdadero recurso y no como una protesta, y sin que implique, como entre nosotros el sistema de alzadas, la necesidad de «agotar la vía gubernativa» a través de alzadas sucesivas; otras veces se llama «recurso de alzada» a recursos judiciales (pág. 751), lo que mueve innecesariamente a equívocos; en fin, es incorrecto hablar de «recurso de revisión» refiriéndose al recurso final al «Tribunal Federal Administrativo» (págs. 748 y ss.), que supone una instancia ordinaria, o a lo más, si intentase apurarse la similitud con nuestro sistema, una casación, pero en modo alguno lo que aquí entendemos por recurso de revisión, un recurso rescisorio contra sentencias firmes.
- 3) Puede notarse, por último, alguna incorrección, aunque esto parece menos frecuente; así, no puede decirse «órganos con capacidad de derecho» (pág. 599) ni «órgano administrativo autónomo de Derecho público» (página 527) si se quiere aludir a entes con personalidad; «Widerrufvorbehalt» no es revocabilidad (págs. 298, 300, etc.), sino «reserva de revocación» (alguna vez bien: pág. 361); «aufheben» suele traducirse por «anular», lo cual es correcto ordinariamente, pero no cuando no se trata de un grado de invalidez, como cuando se está hablando de la revocación (págs. 356 y ss.), en cuyo caso el término se utiliza en su significación literal de retirar, levantar; la terminología utilizada a propósito de esta materia de la revocación no ha quedado quizás clara, porque se interfiere con el tema de la retirada por motivos de invalidez o por motivos de oportunidad, que es lo que al lector español le sugiere la dualidad anulación - revocación; por otra parte, aunque entra ya en el terreno de lo discutible, hubiéramos preferido ver otro término que «cancelación» para traducir «Rücknahme» (pág. 356); en la intención del autor «Rücknahme» se contrapone a la revocación estrictamente tal (Widerruf), en que ésta se predica de actos favorables al administrado y aquélla de actos gravosos; el término «cancelación» parece perder esta intención, al perder también el paralelismo con revocación, como especies de un género común; quizás «remisión» hubiese servido mejor a tal propósito, aunque la mejor traducción hubiese sido posiblemente la castiza de «acto de contrario imperio», que es lo que literalmente «Rücknahme» viene a decir, conviniendo en destacar el concepto del de revocación estrictamente tal, que a su vez supone ejercicio de la misma voluntad constitutiva del acto,

retirada, pero no propiamente un acto contrario. El epígrafe § 14, «el negocio jurídico como forma del obrar administrativo», no anuncia el verdadero contenido, que ofrece sólo el estudio de algunos negocios particularizados: el original dice por eso «formas de actuación pública negocial». Quizás también mejor «actuación» que «obrar» (por *Handlung*): cap. III). El concepto esencial en la concepción de FORSTHOFF de «*Daseinsvorsorge*» aparece traducido por «asistencia vital» (pág. 473); es una de tantas traducciones posibles, pero es criticable que en otros lugares se haya eliminado el concepto, no obstante su esencialidad, en perifrasis (págs. 62, 190); en otro lugar aparece privado de su intención al traducirse por «servicios públicos» (pág. 29). «*Regiebetrieb*» no es «empresa fiscal» (pág. 662), sino empresa en «régie» (es exactamente el término francés) o en gestión directa; no alude el término al contenido (que puede ser fiscal o no), sino a la forma organizativa.

Quisiéramos evitar la impresión, que acaso pueda derivarse de las anteriores observaciones, de que la traducción de que se trata sea incorrecta. No sólo no es así, sino que, por el contrario, dominan en ella los aciertos y ha acertado a conservar no poco la fuerza expresiva que emana del original, lo cual presenta un mérito indiscutible. Las observaciones que nos hemos permitido hacer tienen la única finalidad de evitar al lector equívocos que son posiblemente inevitables en una traducción de tal volumen y de una lengua tan resistente a la expresión latina. Véanse, pues, como una modestísima colaboración, aun tan ocasional, al mejor éxito que indudablemente espera en nuestro público a una obra que es testimonio de toda una época de nuestra ciencia.

E. GARCIA DE ENTERRIA

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I. Par-

te general. Madrid. Instituto de Estudios Políticos, 1958, XII-526 págs.

Acaba de aparecer el volumen I del *Tratado de Derecho administrativo* de Fernando GARRIDO FALLA. La obra del joven profesor es un magnífico exponente del grado de madurez a que han llegado en España los estudios jurídicos administrativos; es la primera obra general de la brillante generación de administrativistas a que pertenece, entre cuyos nombres, además del suyo, figuran los de López Rodó, Ballbé, García de Enterría, González Pérez, Martínez Useros, Clavero, García-Trevijano, Guaita, Serrano Guirado, Villar Palasi y otros muchos más.

El libro de GARRIDO FALLA, hecho en plena juventud, es el fruto sazonado de una labor de muchos años y el resultado de excelentes trabajos consagrados al Derecho administrativo.

El volumen consta de una Introducción y de tres títulos.

En la Introducción, los cuatro capítulos en que se divide llevan las siguientes rúbricas: el concepto de la Administración pública; Administración pública y Derecho; el régimen administrativo, y el régimen anglo-sajón.

Después de buscar el concepto de la Administración pública a través del examen y comparación de las distintas funciones del Estado, afirma, con razón, que la actividad administrativa que interesa en la disciplina del Derecho administrativo es la desarrollada por el Poder ejecutivo. De nada nos sirve subrayar, dice, la importancia de la actividad administrativa desplegada por los Poderes legislativo y judicial, si luego, a la hora de construir el sistema del Derecho administrativo, no encontramos encaje para tal actividad. También es acertada su opinión de que tanto la potestad reglamentaria como la jurisdiccional son instrumentos necesarios en manos de la Administración pública para conseguir el fin que el Ordenamiento jurídico la asigna (la concreta satisfacción de las necesidades públicas), y a tal fin inmediatamente se dirigen. Ambas son competencias *normales* de la Administración, sin que sea necesario acudir a criterios de excepción.

Al exponer el concepto de la función de gobierno, subraya las conclusiones de HAUKIOU: 1.ª, la función administrativa consiste esencialmente en realizar los asuntos corrientes del público; 2.ª, la función de gobierno consiste en solucionar los asuntos excepcionales que interesan a la unidad política, y en velar por los grandes intereses nacionales. Se trata —dice Garrido— de una mera distinción de matiz, basada en la importancia del asunto que debe resolverse, que, como criterio práctico, incluso puede resultar en muchos casos insuficiente; pero debe reconocerse que la doctrina no ha sabido, hasta ahora, ir mucho más allá en la precisión de esta diferencia. Las competencias políticas y administrativas coexisten en manos del Gobierno y de las superiores jerarquías administrativas.

Son francamente sugestivas las páginas dedicadas al sentido de la Administración moderna, a su finalidad social, al sentido positivo de la libertad de los ciudadanos y a los peligros para la libertad.

Resume en la siguiente forma los tres modos como el Estado se ha sometido efectivamente, total o parcialmente, al Derecho: 1.º, sumisión parcial al Derecho de ciertos actos estatales (doctrina del Fisco); 2.º, sumisión total al Derecho común de los actos del Estado, sin especial situación jurídica de éste (*rule of law*); 3.º, sumisión total al Derecho de los actos del Estado, pero con especial consideración de la situación de prerrogativa de éste (régimen administrativo).

Es muy completa la exposición del régimen administrativo y del anglo-sajón, así como de las peculiaridades del régimen administrativo español.

Para él, el Derecho administrativo es «aquella parte del Derecho público que determina la organización y comportamiento de la Administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado».

Más hace notar que es un hecho —y de la máxima actualidad— que la totalidad de la actividad administrativa no está sometida al Derecho público administrativo; antes bien, hay actos de la Administración que están sometidos al

régimen jurídico privado. La distinción entre el Derecho público y el privado adquiere entonces una particular dificultad, puesto que se ha de resolver ahora como dualidad de regímenes aplicables a actos que, desde el punto de vista subjetivo, emanan de la misma persona administrativa. Después de exponer los principales criterios manejados por la doctrina y la jurisprudencia para lograr la distinción, afirma que la actuación administrativa sometida al Derecho público se caracteriza por el uso de la prerrogativa por parte de la Administración. El uso de la prerrogativa puede estar regulado por el Derecho objetivo, bien como una facultad para la Administración (con opción para elegir entre el procedimiento público y el privado) o como una regla de conducta necesaria. Pero, en cualquier caso, será el dato mismo de esa utilización el que nos depare un criterio delimitador.

Es muy completo el capítulo dedicado a la ciencia del Derecho administrativo en diferentes países y al método para su investigación.

Con relación a la ciencia de la Administración, estima que esta expresión sólo debe emplearse en un sentido figurado y para hacer referencia a aquellos capítulos especiales de diferentes ciencias en que se plantea la aplicación de las mismas a la Administración pública; y definiendo la conveniencia de los estudios administrativos (aparte de los jurídicos).

El título I comprende la teoría de las fuentes y el principio de legalidad. En tres capítulos se examinan sucesivamente: 1.º, el concepto y clases de fuentes, jerarquía de las mismas y principio de la legalidad; 2.º, las fuentes escritas: la ley, los reglamentos y la defensa contra los ilegales; circulares e instrucciones y estatutos de entes autónomos; 3.º, las fuentes no escritas y las indirectas: costumbre, principios generales del Derecho, tratados internacionales, jurisprudencia y la codificación del Derecho administrativo.

Con relación a esta última hace observar que seguramente su posibilidad está condicionada a la idea que se tenga sobre una tal codificación. Si lo que se pretende es conseguir un Código donde todo el Derecho administrativo (tanto la

regulación de los principios generales como la de las materias concretas, esté absolutamente recogido, de tal forma que fuera de él no haya lugar para ninguna norma vigente, entonces tal aspiración debe calificarse de utópica o, cuando menos, de irrealizable por el momento. Si de lo que se trata, en cambio, es de lograr una codificación de los principios generales y de la parte general, así como de las grandes leyes que presiden la actividad administrativa en cada materia concreta (y sin perjuicio del necesario desarrollo reglamentario que, al margen del Código, han de encontrar tales leyes), entonces no hay ningún inconveniente en afirmar la posibilidad de la codificación. Por lo demás, añade, la experiencia del Derecho comparado nos enseña que el camino de las *leyes generales* —como primera solución del problema— ha sido iniciado ya con éxito; y en España la codificación administrativa es una realidad en materia de régimen local. Por lo que se refiere a la esfera de la Administración central, son muchas las leyes (expropiación forzosa, minas, régimen del suelo, jurisdicción contencioso-administrativa, etc.) que pueden significar etapas ya alcanzadas con vistas a la codificación. Mas importa, sobre todo, recordar la Ley de régimen jurídico de la Administración de 26 de julio de 1957 y la Ley sobre procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, que, en su conjunto, constituyen un verdadero Código de la parte general del Derecho administrativo.

El simple hecho de que hayan podido ser dictadas —escribe GARRIDO— pone de manifiesto el grado de madurez actualmente alcanzado por nuestra ciencia jurídico-administrativa.

El título II se ocupa de la teoría de la relación jurídico-administrativa. En un primer capítulo examina la personalidad jurídica del Estado; las personas públicas y privadas, la clasificación de las personas jurídicas públicas y su capacidad.

Mención especial merece el estudio del administrado y su capacidad jurídica. Es, sin duda, el estudio más completo de la materia que se ha hecho hasta ahora en el Derecho español. Con gran detalle y claridad se examinan: la capa-

cidad jurídica del administrado, las causas que la condicionan y la actividad del administrado.

En el capítulo II se consideran en el orden siguiente: la situación jurídica: los derechos públicos subjetivos; los intereses legítimos y los derechos subjetivos debilitados, las potestades públicas; los deberes públicos y las situaciones accesorias y subsiguientes a la relación jurídica (la carga, la facultad y el *status*).

Aquí, una vez más, el profesor GARRIDO demuestra un conocimiento a fondo de la más moderna bibliografía.

El último título del libro, el III, está consagrado a la teoría de los actos administrativos. Seguramente es ésta la parte más lograda de tan valioso libro. Todos los problemas del acto administrativo hallan minucioso y profundo examen: el concepto del acto administrativo, las distintas clases del mismo; los requisitos de validez y los vicios de los actos administrativos y los efectos jurídicos de tales actos.

No hay ningún inconveniente —dice— en que el concepto de acto administrativo abarque tanto el acto administrativo *general* como el *concreto*. Lo contrario no es sino un prejuicio que resulta del intento de encontrar una definición material de la función administrativa. Desde el punto de vista jurídico esto no interesa. Lo importante es encontrar el conjunto de actos sometidos al régimen jurídico-administrativo, y ciertamente que en este sentido hay que admitir que tan actos administrativos son los generales como los concretos o especiales, pues unos y otros están sometidos a los dos principios fundamentales del régimen jurídico-administrativo: sumisión a la ley y a las normas jerárquicamente superiores y posibilidad de una fiscalización jurisdiccional para hacer efectiva dicha sumisión.

Tampoco considera que deba reservarse la noción de acto administrativo a los actos que consisten en declaraciones de voluntad. Estos actos constituyen, sin duda alguna, la más importante especie de actos administrativos, pero no los agotan. Conviene acoger también dentro de la definición ciertas declaraciones de juicio, conocimientos y deseos

realizados por la Administración y que tienen efectos jurídicos.

Con relación a los requisitos de validez y vicios de los actos administrativos, hace notar que el principio general de la legalidad de la actuación administrativa se resuelve, a la vista de cada concreto acto administrativo en una pura cuestión de técnica jurídica, cuyo empleo se hace entonces indispensable para determinar con rigor qué actos administrativos son legalmente válidos y cuáles no.

Para ello es necesario conocer cuáles son, desde el punto de vista jurídico, los requisitos de validez del acto administrativo y, así, de forma negativa, quedan también simultáneamente determinados los vicios posibles. Tratándose, pues, de cuestiones conexas entre sí, es aconsejable tratarlas conjuntamente, ya que la corrección de los elementos del acto administrativo es cabalmente la ausencia de vicios, y, a su vez, éstos implican obviamente la falta o incorrección de aquéllos. Mas como desde el punto de vista jurídico, lo verdaderamente importante es conocer cuándo se dan las consecuencias de invalidez (en sus dos modalidades de nulidad y anulabilidad), emprende la exposición de la materia a través del prisma de la invalidez de los actos administrativos.

Con perfecto sistema y claridad examina la teoría privatista de la invalidez del acto jurídico y la peculiaridad de la teoría de la invalidez del acto administrativo; los vicios en cada uno de los elementos del acto administrativo (voluntad, contenido y cláusulas accesorias, causa, fin y forma).

La teoría de la invalidez, según GARRIDO, se agota en el estudio de dos categorías jurídicas: nulidad absoluta y anulabilidad. La hipótesis de la *inexistencia*, o está pensando en supuestos en que realmente *no hay* acto administrativo (en cuyo caso resulta absurdo hablar de *acto vicioso*) o presupone al menos la *existencia material* de un aparente acto administrativo, en cuyo caso el tratamiento jurídico del mismo no tiene por qué diferenciarse de la nulidad absoluta.

Al examinar las cláusulas accesorias o

elementos accidentales del acto administrativo afirma que, cuando no están expresamente determinadas por la ley, sólo entran en juego cuando la Administración actúa haciendo uso de sus potestades discrecionales.

En cuanto a las consecuencias que produce la existencia de cláusulas accesorias ilegales; estima que deben considerarse como no puestas, permaneciendo válido el acto administrativo. Esta es la solución normal, habida cuenta de que las dichas cláusulas no constituyen contenido natural, sino simplemente eventual o accidental, de los actos administrativos. Sobre todo en el caso de que el contenido del acto administrativo y la obligatoriedad de su emisión estén reglados por la ley: *utile per inutile non vitiatur*.

Tiene razón cuando afirma que, a su juicio, es erróneo considerar la regla *solvet et repetit* como una exigencia próxima o remota del principio de la ejecutoriedad. Lo que este último postula es sencillamente la no suspensión del procedimiento administrativo que liquide el crédito ni, por tanto, la suspensión del oportuno procedimiento de apremio que se iniciase para hacerlo efectivo, aunque el particular utilice los recursos procedentes. Añadir a esto la necesidad del previo pago, únicamente puede interpretarse como una regla de carácter procesal que limita la posibilidad de recurrir, significando un injustificado privilegio administrativo.

Finalmente, entiende que la anulación se refiere siempre a los actos nulos o anulables, y que la revocación se refiere a actos inoportunos o contrarios al interés público.

Para concluir diré que el primer volumen del Tratado de Derecho administrativo es una valiosísima aportación no sólo a la ciencia del Derecho administrativo español, sino para todos los estudiosos de estas materias. Su lectura suscitará sin duda el deseo de conocer los volúmenes que han de seguir a la aparición del primero. Le sobra a su autor juventud y capacidad para proseguir el camino hasta el final.

SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA

BIBLIOGRAFÍA

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Derecho procesal administrativo*. Tercer volumen. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1958. 340 páginas.

Con este tomo, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ acaba la publicación de su *Derecho procesal administrativo*, que sin duda marcará un hito en la historia de esta disciplina científica en España. En ese tercer tomo se estudia el proceso ordinario, los procesos especiales por su fundamento jurídico material, entre los que se incluyen el de la lesividad, los de personal y suspensión de acuerdos de corporaciones locales, infracción manifiesta de leyes y procedimiento electoral.

El tercer título trata de los procesos especiales por su fundamento jurídico procesal, y se aborda el estudio de los procesos de facilitación, el incidental, liquidación de sentencias, suspensión de ejecución, acabándose la parte doctrinal con el estudio de la apelación ordinaria y extraordinaria.

El volumen contiene extenso y acertado formulario y viene avalorado por distintos apéndices. Al final de la obra se incluyen exhaustivos y bien concebidos índices por materias, autores y artículos de la ley referidos a los volúmenes, que facilita extraordinariamente el manejo de esta obra.

Los esfuerzos por construir un derecho procesal administrativo español realizado por los numerosos autores citados, entre los que descuellan GASCÓN Y MARÍN, MANUEL BALLBÉ, SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA y FERNANDO GARRIDO, han culminado ahora con la publicación de esta obra verdaderamente magistral, que será de imprescindible consulta tanto para los abogados en ejercicio, como para los opositores y estudiantes.

La obra de GONZÁLEZ PÉREZ no sólo resulta impar en la bibliografía jurídico-procesal española, sino que, al mismo tiempo, cuenta entre los más completos tratados de cuantos se han publicado en lengua latina.

Se trata de un libro de resonancia universal y con ello la biografía española sobre Derecho procesal administrativo de ser exigua y poco completa llega a situarse de golpe a la altura de las mejo-

res obras italianas o francesas sobre esta disciplina.

Debemos felicitar a GONZÁLEZ PÉREZ, que si por su obra escrita, su estilo y su saber es ya un maestro maduro, tiene la suerte envidiable de contar tan pocos años que hace todavía poco tiempo se sentaba en los escaños de las aulas universitarias y aprendía los saberes jurídicos de maestros también jóvenes, como JAIME GUASP y SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA.

JUAN GASCON HERNANDEZ

LAUBADIÈRE, André de: *Droit Administratif Spécial*. Manuels de capacité, «Thémis». Presses Universitaires de France. Paris, 1958.

En primer lugar hay que advertir que el contenido de esta obra no corresponde, a pesar de su título, con la llamada parte especial del Derecho administrativo. Aquél le viene dado por el programa para el segundo año de «capacité» fijado por el decreto de 12 de julio de 1956, que desarrolla.

Las materias objeto de estudio son los actos administrativos (actos unilaterales y contratos), la policía administrativa y la gestión de los servicios públicos en la Administración local, el dominio y las obras públicas y la responsabilidad de los funcionarios y de la Administración.

En la introducción el autor advierte que sería un grave error pensar, teniendo en cuenta el calificativo de «especial», que se trata de análisis de reglamentaciones particulares y no de principios generales. Recomienda no se dé ninguna significación a esta denominación que ha sido empleada por pura comodidad. Resulta difícil comprenderlo.

Nos encontramos ante una exposición elemental de las materias antes citadas. No es otro el propósito. Pero ante una exposición sencilla, bien sistematizada, clara y completa. Teniendo en cuenta a quiénes va dirigida, no puede hacerse mejor elogio. El estudiante que pretende iniciarse en el Derecho administrativo, conseguirá fácilmente las ideas motrices

de esta disciplina jurídica. El iniciado, conceptos claros e incluso luz sobre puntos poco tratados en nuestra doctrina (v. gr.: la retroactividad del acto administrativo).

Este pequeño librito inclina a pensar que el Derecho administrativo ha alcanzado un alto grado de madurez, probado mejor en las claras síntesis que en obras voluminosas.

Antes, el autor compuso un magnífico *Traité élémentaire de Droit administratif* y un admirable y amplio *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*. Esto, y su larga experiencia de profesor (las notas bibliográficas, seleccionadísimas, son un modelo de lo que deben ser las orientaciones de esta clase para alumnos universitarios), nos da el secreto del manual que THÉMIS en cuidada publicación, nos ofrece y que no podemos menos que saludar con satisfacción.

JOSÉ M.^a BOQUERA OLIVER

N. MCKEAN, Roland: *Efficiency in Government through Systems Analysis*. John Wiley and Sons, Inc. Nueva York, 1958. X más 336 págs.

El libro es un estudio de la aplicación de los métodos comunes de análisis a las actividades gubernamentales en aras de una mayor eficacia. Sin embargo, su interés excede de la pura teoría económica en cuanto, en primer lugar, se consagra a la determinación de las posibilidades de aplicación de los criterios económicos, es decir, a la extensión de la actividad gubernamental susceptible de ser sometida a esta estructuración analítica, y en segundo lugar, al detenerse muy especialmente en la consideración de los grandes planes de aprovechamientos hidráulicos, desde una perspectiva particularmente interesante. Si bien la actividad gubernamental y los criterios políticos que la informan no suelen estar jamás destinados exclusivamente a obtener el máximo beneficio, en términos económicos, de los bienes de que disponen, no es menos cierto que la progresiva importancia de la técnica en la

adopción de medidas legislativas hace que muchas de las sugerencias contenidas en la presente obra pueden ser objeto de atención en todo momento. Son especialmente interesantes las partes del libro dedicadas a los beneficios secundarios y extraordinarios que se derivan de los planes de aprovechamiento hidráulico, los análisis concretos de dos de estos proyectos y las consideraciones del capítulo 14 sobre las posibilidades de aplicar los métodos de análisis al sistema presupuestario estatal. El capítulo concluye con un esbozo de clasificación de los distintos apartados presupuestarios en los que tales métodos son de aplicación, impresionante por su carácter exhaustivo y su simplicidad metodológica.

M. P. O.

PONCE CLAVERO, Pedro: *Manual de recaudación municipal*. Prólogo de Francisco Ruiz Fernández. Madrid, 1957. 150 págs.

Las dispersas normas que regulan el Servicio de recaudación de las exacciones locales son estudiadas, con un logrado sistema, en el *Manual de* que damos noticia.

Fiel a la finalidad práctica que el autor se propone, la obra es de una utilidad manifiesta. Así se desprende del simple enunciado de los siete capítulos en que se divide: I. El Servicio Recaudatorio; II. Organización del Servicio; III. Procedimiento de recaudación; IV. Contabilidad; V. Abono de premios de cobranza, recompensas, excedentes de recargos y declaración de utilidades de los Recaudadores; VI. Responsabilidades y sanciones, y VII. Denuncia pública, reclamaciones y recursos.

Unos completos y bien redactados formularios vienen a completar cumplidamente el propósito del autor.

Ahora bien, la obra no tiene sólo una utilidad práctica. Porque así como todo trabajo, por teórico que sea, ofrece una proyección práctica indudable, los trabajos de índole práctica han de ser tenidos en cuenta en la elaboración científica de la rama del conocimiento a que se

BIBLIOGRAFÍA.

refieren. Teoría y práctica no son campos independientes, sino íntimamente vinculados.

El *Manual de PONCE* es, pues, una obra que debe ser tenida en cuenta por todos aquellos que, desde planos distintos, han de acercarse a la legislación reguladora de la recaudación de exacciones locales.

J. G. P.

REDFORD, E. S., editor: *Public Administration and Policy Formation*. Austin, Universitas of Texas Press, 1958. 319 págs.

Este libro presenta un interés de primer orden dentro de la situación actual de la ciencia administrativa americana, cuya significación en el panorama universal es bien conocida de nuestros lectores. El director (editor) del *symposium* que el libro contiene, Prof. REDFORD, comienza manifestándolo paladinamente desde las primeras líneas de su introducción. Hasta ahora la ciencia administrativa americana se había limitado predominantemente a aislar, con visible artificio, dentro del objeto general que es la actividad política, en amplio sentido, un campo abstracto al que se denominaba «Administración pública» como una zona separada de la formulación política estrictamente tal, concentrando toda la atención sobre un «central core» que hacía referencia a las técnicas organizativas y de gestión; más o menos conscientemente esta operación se ha sostenido por la esperanza de poder definir unos «universales» de la teoría y de la práctica —dice REDFORD— que serían válidos y aplicables abstracción hecha de toda variación en las condiciones ecológicas concretas y en los fines políticos a perseguir. REDFORD acepta el éxito logrado por esta empresa científica, tanto en el plano de las técnicas y reformas gubernamentales como en el de la adquisición de principios doctrinales, pero entiende que una restricción tan artificiosa del objeto de estudio es propia de «the infancy of the study of administration». La madurez de este mismo estudio exigirá inexcusablemente conjugar la pluralidad real de fac-

tores que juegan en el seno de la Administración, tarea en la que pueden señalarse algunos precedentes en la propia doctrina americana, que el autor puntualiza, en muy pocas referencias, por cierto.

Este es el programa metódico que se emprende en esta obra para ser realizado a través de cinco estudios concretos. «El control administrativo de la producción de petróleo en Texas», por W. Y. WILLBERN (págs. 3-50); «La regulación nacional de la industria del gas natural», por R. K. HUITT (págs. 53-116); «La supervisión de la Banca por el *comptroller of the currency*» (págs. 119-188); «La Autoridad —o Corporación— del río Colorado inferior», por C. CLAY (págs. 191-237); «La función investigadora de la comisión de comercio federal, 1933-1952», por H. M. HALL, Jr. (págs. 241-305). Todos los estudios, como se ve, se realizan sobre temas concretos, «especiales». Podría decirse, utilizando terminología que nos es propia, que se hace aquí auténtica «parte especial» de la actividad administrativa. Se trata, por sorprendente que pueda parecer, de un «virgin territory», como señala el editor, quien igualmente obtiene la conclusión de la obra señalando, frente a los postulados poco menos que intangibles hasta este momento, que queda lograda una «forceful illustration», vigorosa ilustración, de la inseparabilidad entre política y administración, entre dinámica y mecánica, entre fines y técnicas; en definitiva, «que la administración pública sólo es comprensible como una parte del total proceso político» (p. XIV).

Esta simple conclusión, que se proclamada revolucionariamente frente a la situación actual de la ciencia americana, a la que es posible que conmocione no poco, se nos presenta a nosotros, europeos, como una novedad bastante menor, incluso como una simple corroboración de una certidumbre previa y subyacente que no había logrado desalojar de su lugar pacífico la sugestión de las técnicas organizativas abstractas. El recensor recuerda, por ejemplo, que en una de las reuniones del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas a que personalmente asistió, uno de los oradores, francés de nacionalidad, hizo la observación

de que a su juicio un buen Ministerio de Educación sería el que conociese precisamente la materia de la educación y que desarrollase una política acorde con ese conocimiento material, en tanto que, según los principios administrativos norteamericanos, parecía que debía bastar con el dominio de determinadas técnicas organizativas abstractas, aplicables lo mismo a la materia educativa que a la de construcción de carreteras. Es esta objeción vulgarizada, en última instancia, la misma en que se concreta toda la intención metódica de este libro.

Naturalmente, no ha de verse en esta enseñanza, que las monografías particulares que el libro contiene ejemplifican en forma concluyente en sus respectivas materias, un argumento para abandonar, o cosa así, la dirección organizativa pura. No se trata tanto de una eliminación de lo anterior como de una superación e integración dialéctica, que integra, junto con lo antiguo, un nuevo factor hasta ahora no tenido en cuenta. Es, en este sentido, una oportuna apelación a la necesidad de relativizar las técnicas organizativas, oportuna no sólo en el ambiente administrativo americano, sino también en el europeo, donde la recepción de aquellas técnicas ha desarrollado un cierto esnobismo administrativo, tarado de excesiva credulidad y hasta de un redentorismo a veces grotesco, que pretende eliminar del campo de la Administración pública, y, por tanto, de su doctrina, aquello que es justamente su elemento central, su nervio nuclear: el Estado. Debemos, pues, agradecer al Prof. REDFORD y a su equipo que hayan cumplido de nuevo la ya periódica demostración de la insuficiencia de toda tecnocracia «despolitizada» sobre la última y sutil expresión de esta ya vieja utopía.

Por cierto que esta conclusión puede significar una cierta revancha del Derecho Administrativo sobre la desdeniosa Ciencia de la Organización, pues si algo es el Derecho Administrativo, y si alguna formación proporciona a sus cultivadores, es régimen de Estado. Pero convendría decir que esta victoria favorecería únicamente a quienes se esfuerzan en una concepción sustancial de las instituciones jurídico-administrativas y no formal, a los que valoran el sistema de

finés que dialécticamente sostiene una estructura dogmática determinada, a los que creen que uno de los campos más fecundos de nuestra disciplina y también (como en la Ciencia de la Administración) más inexplorados es el de la «parte especial», campo tan cercano, por cierto, a la perspectiva que este libro adopta (he aquí, pues, un impensado lugar de encuentro entre los dos puntos de partida), no a los que estiman, como recientemente acaba de decirse entre nosotros, que la única misión de la «parte especial» sería la de complementar o verificar las doctrinas abstractas de la «parte general», los que hipostasian ésta, por consiguiente, convirtiéndola en un orbe abstracto de principios del cual pretender deducir el derecho positivo.

E. GARCIA DE ENTERRIA

UNION INTERNATIONALE DES VILLES ET POUVOIRS LOCAUX: *La Ville et la Campagne*. Memoria del Congreso de La Haya. Junio de 1957. La Haya, 1958. 104 págs.

El XIII Congreso Internacional de Poderes Locales adoptó como tema de sus deliberaciones el problema general de «la Ciudad y el Campo», enfocándolo desde tres puntos de vista distintos: los problemas que plantea la expansión de las ciudades, los problemas de circulación en el centro de las poblaciones y el desarrollo de la vida comunitaria en las regiones rurales.

Meses después, en un breve volumen muy bien presentado, se han recogido las ponencias presentadas sobre cada uno de estos temas. El enunciado de los mismos ahorra todo tipo de consideraciones sobre su interés. El discurso de introducción, pronunciado por el Secretario del Consejo Condal Londinense, y por lo tanto uno de los hombres más calificados para estudiar estas cuestiones, versó sobre los mil detalles concretos de la expansión ciudadana: así la reconstrucción de los barrios centrales de las ciudades, el excedente de ello resultante que viene a aumentar la anarquía expansiva de los suburbios con su corolario de la

ineficacia de los servicios públicos en las zonas periféricas de nueva edificación, y los remedios de «zonas verdes» y descentralización, creando nuevas ciudades y aumentando el tamaño de otras pequeñas. De extraordinaria brillantez, como es usual en él, fué la ponencia de Lewis MUMFORD, el gran maestro del urbanismo, quien llega entre otras a la conclusión de que «o el automóvil nos expulsa de las ciudades, o las ciudades expulsan de su seno al automóvil, al menos en la forma actual «monstruosa, extravagante e insolente» que son los productos de la industria americana actual. «Hemos reemplazado el placer de viajar por el de llegar, y en resumen ni siquiera hemos sido capaces de establecer unos medios de transporte (urbanos, se entiende) rápidos».

En concreto, sobre el primer tema, «Problemas planteados por la expansión de las ciudades», se presentan ponencias por el Director de los servicios de Reconstrucción y Urbanismo de La Haya, señor BAKKER SCHUY; el ex alcalde de Roma, señor REBECCHINI; el vicealcalde de Viena, señor HONAY, y muchas otras personalidades igualmente calificadas de todos los continentes. El problema de la circulación en el centro de las poblaciones fué estudiado por el Ingeniero alemán FEUCHTINGER, autor de la Ponencia general, a cuya exposición siguió un animado y numeroso debate. Hay que citar entre otras la intervención del alcalde de Tel-Aviv, ciudad que en pocos años ha agrupado sobre el desierto a 400.000 h., que han pasado del camello y el asno al automóvil y el avión.

Menos nutridas, pero no menos interesantes, fueron las intervenciones relativas al tercer tema, sobre el desarrollo de la vida comunitaria en las zonas rurales. Los debates fueron presididos por el Director de la Unión de Ayuntamientos rurales de Finlandia, señor ESKOLA, y se registraron intervenciones de representantes del Sudán, Ceylán, Gran Bretaña, Suecia, Japón, Noruega e India.

M. P. O.

VEDEL, Georges: *Droit administratif*. Colección «Thémis». P. U. F., 1958. 265 págs.

Ha aparecido el tomo primero del manual de Derecho Administrativo que el profesor VEDEL ha redactado para la excelente colección de Manuales que dirige Maurice DUVERGER y editan las *Presses Universitaires de France*. Ante todo hay que hacer constar que el Manual está a la altura a que nos tienen acostumbrados los textos didácticos franceses, y ello es ya un elogio que nos gustaría poder aplicar a alguna publicación de lengua castellana. En las doscientas cincuenta páginas, formato de bolsillo, el profesor VEDEL ha sabido exponer las dos primeras partes de su obra, relativas, respectivamente, a la «Administración y Derecho Administrativo» y al «Régimen Administrativo». La primera es una «introducción un poco larga», un tanto abstracta, como no podía menos de ser. La segunda, estudia todo el régimen administrativo y ocupa las cuatro segundas partes del volumen. Nociones como la acción ejecutoria, el principio de legalidad y sobre todo la responsabilidad de la administración, son estudiadas con una sistemática y una claridad expositiva que no excluye en ningún momento el examen completo y determinado de cada uno de sus apartados. Es difícil saber dónde radica el secreto de esta concisión unida a la plenitud, y lo que es más meritorio, a la elegancia expositiva, pero el resultado es la condensación de todo el Derecho Administrativo en un par de pequeños volúmenes.

La disposición tipográfica, excelentemente concebida para permitir el repaso apresurado antes del examen y la posibilidad de un estudio profundizado por quien lo desee, colabora en el acierto de la obra. Es lógico que, tratándose de un Manual, de un libro de texto para quienes toman contacto por primera vez con el Derecho Administrativo, no existen grandes innovaciones ni deslumbrantes aportaciones personales. Pero, lejos de criticarlo por ello, entendemos que aquí se encuentra otro de los méritos de la obra. El Manual ha de ser objetivo y desprovisto de todo ensayo de lucimiento personal, que no sea el destinado de modo inmediato a la claridad de exposición y fácil comprensión por los alumnos de los problemas de la asignatura.

Tal vez sea más difícil redactar un Manual como el que comentamos, que un voluminoso tratado pletórico de doctrinas y referencias bibliográficas y eruditas; en todo caso la utilidad del primero es incontestablemente mayor.

M. P. O.

WOLFF, Hans J.: *Verwaltungsrecht*. I. München und Berlin. Segunda edición, 1958. 344 páginas.

La doctrina jurídico-administrativa alemana se ha desarrollado en los últimos años —se trata por otra parte de un hecho de fácil y abierta constatación—, bajo la traza espléndida que la escuela clásica le proporcionaba. Las construcciones de JELLANEK, FEINER, etc., no sólo han continuado presidiendo las posteriores elaboraciones —pues de su valor ni se pudo, ni se puede prescindir—, sino, lo que es más importante, han marcado además la problemática y la perspectiva asumida más tarde por la doctrina posterior. Dos razones claras explican este fenómeno. En primer lugar, el valor de aquellas elaboraciones que un poco convencionalmente, si se quiere, hemos denominado clásicas, que permitió mantener y continuar una tradición ciertamente inigualada. Junto a ello, los efectos del último conflicto mundial que de forma tan directa se dejaron sentir, sobre todo el planteamiento jurídico alemán de la postguerra.

Con un poco de pena, y para resultar el contraste —anterior y posterior—, podemos afirmar que nada *excepcional* ha ofrecido la ciencia administrativa alemana en los últimos veinte años, si exceptuamos la obra de FORSTHOFF. El significado de esta última es, sobre todo, indicativo en cuanto señala —como ha observado BECKER (1)—, el ámbito y la intensidad de la transformación sufrida por la Administración pública y por el Derecho administrativo. Ahora bien, el Tratado de FORSTHOFF, por otra parte,

no era acaso esa su finalidad, tanto por su excesivo vigor polémico como por su propia estructura, ni es directamente una obra didáctica ni, a pesar de su excepcional significado, abarca un sistema *completo* del Derecho administrativo. En esta situación, pues, aparece el *Manual* de Hans Julius WOLFF, profesor ordinario de la Universidad de Münster, cuya segunda edición acaba de publicarse cuando hace tan solo algo más de un año que había salido la primera, desarrollado a su vez de unas lecciones litografiadas publicadas hace diez años.

Una finalidad primordial preside la obra de WOLFF. Expresamente lo manifiesta el autor. Se trata sobre todo de una obra didáctica. Esta consideración, sin embargo, no debe inducirnos a engaño en cuanto a la valoración del libro que recensamos, pues su significado supera el de una simple exposición didáctica, tanto por su contenido como por su extensión. Trescientas cuarenta y cuatro apretadas páginas en este primer volumen, en el que se recogen las tres partes iniciales de las siete de que consta la obra.

El esquema del libro es el siguiente: En la primera parte (págs. 7 a 74) se estudia la Administración pública, tanto en su dimensión conceptual como en su aspecto histórico y político-constitucional. En la segunda (págs. 75 a 213), muy sugestiva, analiza el autor los fundamentos del Derecho administrativo, así en su aspecto material —significado del Derecho para la Administración, fuentes, legalidad y libertad de la Administración—, como el subjetivo —el hombre como persona y sus derechos fundamentales; los sujetos jurídico-administrativos; la representación; hechos, tiempo, espacio y cosas en cuanto productores de efectos jurídicos; obligaciones y derechos tanto de la Administración como de los particulares, especialmente, en relación con estos últimos, las cargas y los derechos subjetivos—. En la tercera y última (págs. 214 a 331) de las contenidas en este volumen expone WOLFF la doctrina de los actos administrativos; la teoría de los bienes públicos y su utilización, y la de la indemnización, incluyendo en el estudio de esta última, que fundamenta según

(1) BECKER, recensión a la 6.ª ed. de FORSTHOFF: *Verwaltungsarchiv*, 1957, 48-85.

la conocida estructura de las esferas jurídicas y de las inmisiones de terceros en ella, la doctrina de la expropiación forzosa y de la responsabilidad.

El segundo volumen ha de recoger, según se indica, todo lo referente a la organización, a los elementos personales de la Administración, entendidos en su más amplio significado, a la Administración de orden público y de fomento, y, finalmente, la doctrina del procedimiento administrativo y de la protección jurídico-administrativa.

Dos observaciones fundamentales pueden deducirse del mero enunciado de tal sistemática. En primer lugar, la valoración ciertamente importante y extensa, que al estudio de la situación del individuo en la comunidad política se le concede, así como el análisis de los perfiles jurídicos que fijan tal relación. En segundo lugar, la inclusión de la doctrina del procedimiento y de la protección jurídico-administrativa al final de la obra. Sin entrar a analizar la conveniencia de tal encuadramiento, la sistemática de WOLFF evidencia de por sí —y tal criterio es sustantivamente asumido a lo largo de toda la obra— la consideración que al Derecho administrativo se le da, no sólo como un derecho de protección a los individuos, sino también, y acaso sobre todo, como el ordenamiento jurídico propio de la Administración pública.

La finalidad de este libro, fundamentalmente didáctica, lo condiciona en cierto modo en cuanto a la exposición del Derecho positivo, del que el autor

(2) Nos referimos a la configuración sistemáticamente contraria de la doctrina francesa en cuanto a la consideración general del Derecho administrativo. Dentro de esta última no puede pasar desapercibido, sin embargo, que el autor que más extensión concede a la acción concreta de la Administración y supera la vertiente de relación entre ésta y los particulares en cuanto a la consideración específica del Derecho administrativo, encuadre también al final de la obra todo el sistema de recursos; me refiero a H. BERTHELEMY: *Traité élémentaire de Droit administratif*. París, 1933, 1080 y ss.

hace una amplia exposición, intentando sistematizar la ciertamente abundosa legislación alemana, tanto aquella referida a los *Länder* particulares como a la Administración federal. Esta valoración positiva primariamente esquemática y vinculada siempre a situaciones concretas, es quizá la primera característica de la obra de WOLFF. Ello no obsta, sin embargo, para que el autor afronte y tome posición frente a los problemas más importantes; en este sentido, podemos formular una segunda nota caracterizadora: y es que se nos ofrece un Derecho administrativo real que recibe el eco no sólo de «todas las variaciones que su dependencia de las estructuras políticas le imponen», sino también que en su dimensión actual está presidida por el contraste un tanto paradójico, que WOLFF señala, del principio de legalidad que cada vez se hace más operante para la Administración al mismo tiempo que ésta impone y fuerza una mayor dependencia a los administrados. Ahora bien: este intento, pues, de vincular una exposición general del Derecho administrativo a una perspectiva dinámica, en modo alguno supone prescindir de las estructuras dogmáticas, que son actualizadas con todo rigor metódico. En esta dirección, estimo que las valoraciones políticas, filosóficas y sociológicas a las que el autor con frecuencia se remite no disminuyen, sino muy al contrario, el mérito de la obra, que es ante todo una obra jurídica. Porque se trata de instrumentar una técnica *propia* de la Administración para la que *no sirve* la perspectiva «que para comprender el lenguaje jurídico, interpretar las leyes y aplicarlas a las relaciones de la vida» presta el Derecho privado que constituye, también en Alemania, el núcleo central de los estudios de Derecho (3). «Las valoraciones son aquí —en el Derecho administrativo— del todo distintas a como se perfilan en el Derecho privado. El intento que WOLFF realiza para lograr

(3) Llamo la atención sobre las consideraciones que en este mismo sentido había señalado por entre nosotros GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los estudios de Derecho*, «Revista de Educación», 1952, 5.

tal fin puede constituir la tercera característica de su *Manual*.

Este es, a nuestro parecer —dentro de los límites escuetos que impone una recensión bibliográfica— el significado que tiene el *Manual* de Hans Julius WOLFF. Pocas veces son tan comunes y uniformes los elogios que una obra jurídica suscita como lo han sido en este caso; del valor de la misma es testimonio irrefragable el eco que en la ciencia alemana ha tenido (4). Nada mejor para dar una representación valorativa de este libro que consignar algunas de estas apreciaciones. A la aportación de equilibrio, claridad y agudeza que el libro de WOLFF supono —ha escrito ULE—, no puede

sustraerse nadie que lo haya leído; su puesto está a la altura de la obra de FORSTHOFF —dice IPSEN—, y le corresponde representar la misma función que anteriormente desempeñaran las Instituciones de FLEINER (5). Creo que tales referencias son por sí mismas expresivas. Aduciéndolas me uno a los juicios, de mayor autoridad que el mío, emitidos sobre el *Manual* de WOLFF: junto a ello, el hecho personalmente constatado de que sea esta obra en la actualidad la de mayor uso y divulgación en la Universidad alemana, constituye una segunda apreciación, también objetiva, que viene a acreditar el innegable significado de la misma a pesar de sus modestas pretensiones y de su propósito exclusivamente didáctico.

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO

(4) SCHACK: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1957, 438; ULE: *Verwaltungsarchiv*, 1957, 86-90; IPSEN: *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1957, 132 y ss., todas ellas a la primera edición de la obra de WOLFF.

(5) ULE. cit., 89.

II. - REVISTA DE REVISTAS

Annales de la Faculte de Droit de Liege

1958. Núm. 1.

LAUBADERE, André de : *Le problème de l'instabilité ministérielle en France* Págs. 13-40.

Los recientes acontecimientos en Francia dan aún más interés al presente artículo; aun cuando, por el momento al menos, deje de presentarse el problema de la inestabilidad ministerial que ha causado la vertiginosa sucesión de Gabinetes a la cabeza del Estado francés. Los constituyentes de 1946 no supieron prever lo que iba a ser causa frecuente de las crisis de gobierno, a saber, las disensiones internas de los partidos en el Poder originadas por la falta de homogeneidad de la mayoría parlamentaria. Era corriente, en efecto, que los Gabinetes cayesen más por disgregación interna que por hostilidad de la mayoría, es decir, que sólo ocasionalmente había auténtica crisis en el sentido constitucional —pérdida del voto de confianza—, lo que convertía en inaplicable la medida de la Asamblea cuando se producían las crisis en menos de dieciocho meses, ya que la simple dimisión de un Gobierno no era computable. En el fondo, buena parte de la culpa recae en la proliferación de partidos políticos, que engendra Gabinetes de coalición endebles y rápidamente abatibles.

El Profesor LAUBADERE pasa luego a estudiar las medidas preconizadas para salvar esta situación. Unas tienden simplemente a hacer efectivas las técnicas de la

Constitución adecuándolas al momento presente; a veces, mediante interpretaciones manifiestamente distorsionadas de los preceptos de ese texto. Otras amplían la posibilidad de disolución parlamentaria, que para algunos debería producirse automáticamente con cada crisis gubernamental —tesis de Paul REYNAUD al formar el Gabinete en 1953—. También se ha estudiado la posibilidad de reducir el número de partidos políticos por procedimientos electorales. Los grandes remedios se centran, sobre todo, en la modificación de todo el sistema de gobierno instaurando un régimen presidencialista tipo estadounidense, unánimemente aceptado, con o sin razón, como tan democrático como el régimen británico. A la cabeza de esta tendencia hay que citar precisamente a un administrativista: VEBEL. En general se desea abolir el llamado «régimen de partidos», que en los últimos Gabinetes había llegado a mediatizar totalmente la iniciativa política del Gobierno. La evolución posterior a este artículo demuestra que el régimen de partidos había llegado ya al punto máximo de su apogeo, detrás del cual se hacía imprescindible la adopción de nuevas fórmulas.

BARTHOLOME, Thérèse : *Quelques réflexions sur l'Administration consultative*. Págs. 41-48.

El papel tradicionalmente reservado a la Administración consultiva era el de suplir la insuficiencia del saber técnico o especializado del ejecutivo. La autora

de este artículo introduce aquí una nueva idea, en base al concepto mismo de *public relations* y a la proliferación de órganos consultivos que en la actualidad puede observarse. A partir de un análisis realizado *in vivo* en el Ministerio de Economía belga, parece cobrar sentido la hipótesis según la cual, junto a su misión tradicional, los órganos consultivos sirven en la actualidad de entes de relación entre el ejecutivo y grupos representativos populares cuya oposición y estado de ánimo interesa pulsar. Es equivocada la opinión de algunos publicistas que pretenden ver aquí una concesión a las demandas de los *pressure groups* económicos o sindicales: se trata simplemente de canalizar sus sentimientos y hacerlos llegar a las esferas gubernamentales de forma más viva y directa, que mediante la institución parlamentaria.

M. P. O.

Droit Social

Mayo, 1958.

GOUREAU, Claude: *Les organismes de la politique développement regional*. Págs. 257-264.

Una de las múltiples facetas del perpetuo e insoluble binomio «Centralización - Descentralización» es esta de la política de desarrollo regional, predominantemente económica en el planteamiento actual, frente a su sentido político peculiar.

GOUREAU especifica en la introducción de su trabajo los caracteres de este movimiento: estrictamente económico, muy reciente, y lo bastante importante para no ser minimizado. Recuerda también cómo fué en sus principios (1946), y hasta el verano de 1954, un plan casi totalmente encomendado a la iniciativa privada, y que sólo el interés de los problemas planteados, los resultados espectaculares obtenidos, el valor de los estudios realizados y la necesidad estatal de la descentralización, provocó la intervención del Gobierno.

El autor expone a continuación el plan legislativo que señaló la intervención estatal, y cuyos resultados pueden verse en la creación de los siguientes medios e instituciones.

El núcleo de todo este desarrollo regional son los Programas de Acción Regional, que, como muy bien dice GOUREAU, es lógico que sean de carácter regional y no nacional; nos expone sus finalidades, procedimiento de elaboración, el número de programas previsto (22) y el de los realizados (4). Y ya entre los organismos dependientes de las directrices de los programas anteriores cita los siguientes, aprobados todos por decreto: Fondo de Desarrollo Económico y Social (F. D. E. S.), con la finalidad de financiar las ideas de los programas y aglutinar los diferentes fondos especiales; Agrupaciones Profesionales (G. P.), para «racionalizar las condiciones de producción y venta de las empresas»; Sociedades de Desarrollo Regional (S. D. R.), considerando inseparable de la reorganización regional administrativa la financiera, se revitaliza el ahorro privado por medio de ventajas fiscales y económicas que se conceden a estas Sociedades; Sociedades de Estudios (S. E.), de carácter más modesto que las S. D. R. y nacidas para colaborar con ellas técnicamente; Sociedades de Economía Mixta (S. D. M.), participación de colectividades locales, tanto departamentos como «comunidades», en las S. E.; Sociedad Central para Equipamiento del Territorio (S. C. E. T.), creada para ayudar técnica, financiera y administrativamente a las Sociedades de Economía Mixta o Sociedades de Equipamiento; Ayuda Financiera del Estado, por medio de préstamos, bonificaciones del tesoro, subvenciones, exenciones fiscales y primas especiales por creación de nuevas instalaciones; el autor hace un estudio especial de las dos últimas, y termina el artículo con la descripción de algunas iniciativas de interés nacional para el tema.

En resumen, un artículo breve para la importancia del tema, pero que sirve de eficaz introducción a esta difícil y reciente problemática.

RAMÓN ZABALZA RAMOS

La Revue Administrative

Enero-febrero, 1958. Núm. 61.

WALINE, Marcel: *La liberté politique des fonctionnaires*. Págs. 5-8.

Tema siempre de palpitante actualidad, lo plantea ahora WALINE clara y sistemáticamente, con su habitual maestría, dividiéndolo en tres epígrafes generales. En el primero trata del problema central de «a quién» se debe la lealtad política, punto que ha sido dejado oscuro generalmente por los que han tocado el tema. WALINE separa la lealtad política a la nación, y la lealtad al régimen y al gobierno del momento. En el segundo apartado estudia la libertad política de los funcionarios en los países extranjeros, y observa tres tomas de posición de los distintos gobiernos a este respecto: Regímenes que obligan al funcionario a servir al partido del poder; prohibición por el gobierno de pertenecer a un determinado partido para poder ser funcionario, y, en un tercer grupo, aquellos gobiernos que prohíben a sus funcionarios toda lucha o actividad política.

El último epígrafe lo dedica a tratar este problema en Francia, observando en una breve reseña histórica que no siempre ha sido respetada la libertad política de los funcionarios en aquella nación. El Derecho político vigente le ocupa a continuación, subdividiendo esta parte, por motivos sistemáticos, en: a) casos particularmente tratados por el Derecho positivo, y b) la libertad política en general. En el primer caso se tratan los problemas concretos de prohibiciones a personal del ejército, magistratura y cuerpo de secretarios de Ayuntamiento. Para el caso general hace una distinción básica entre funcionarios políticos y técnicos; los técnicos no tendrán en ningún caso obligación de vincularse a la política del gobierno; para los políticos, en cambio, «puede en principio justificarse para ellos la obligación de la lealtad gubernamental». WALINE va aún más lejos, y dice: «Hay ciertos funcionarios que por las propias obligaciones de su cargo *deben*, cuando sea necesario, criticar actos del gobierno: catedráticos, Consejo de Esta-

do y jueces de policía.» Termina el autor analizando brevemente la jurisprudencia francesa en este punto.

MORANT, R. de: *Aménagement du territoire et moyens d'action*. Páginas 9-14.

Un nuevo trabajo sobre el problema de la revalidación de los valores regionales, ahora de actualidad en Francia. El Poder público ha reaccionado contra la centralización económica por medio de la política de distribución del territorio y los programas de acción regional; parte esencial de esa política son esos programas, de cuyo procedimiento de elaboración y bases legales de esta tarea se informa al lector en el artículo; se le muestra también las operaciones previas a la aplicación de esa política; riguroso inventario de posibilidades e imposibilidades económicas de la región, etc. Decimos región, porque el gobierno ha querido crear veintidós para el desarrollo de este plan.

La segunda parte del trabajo se refiere a los medios de acción, tratados con muy desigual extensión, pues mientras los Comités de Expansión Regional y la Comisión Regional de Coordinación, Sociedades de Desarrollo Regional, Fondos de Desarrollo Económico y Social, e Intervención de Colectividades Locales, son brevemente tratados, las Sociedades de Economía Mixta lo son extensamente; su característica principal, carácter público, gracias a la intervención del Estado y colectividades públicas, la obtiene MORANT oponiéndolas expresamente a las Sociedades de Desarrollo Regional, típicamente privadas, «prácticamente sociedades anónimas».

Las Sociedades de Economía Mixta las divide en cinco clases, y después de estudiar cada una de ellas cita el mecanismo que las agrupa financieramente: la Sociedad Central de Equipamiento del Territorio (S. C. E. T.).

Sus últimas palabras están dedicadas al control de las Sociedades de Economía Mixta, a los peligros que pueden traer de crear una nueva Administración frente a la tradicional, y al papel de prepa-

ración que este desarrollo regional supone para poner a Francia a la altura de las necesidades del Mercado Común Europeo.

RAMÓN ZABALZA RAMOS

Revue de Droit public et de la Science politique en France et a l'étranger

Marzo-abril, 1958.

La reorganización en curso de la Administración española es seguida con interés más allá de nuestras fronteras, y son ya varias las firmas más prestigiosas de nuestro país a las que se han solicitado crónicas y opiniones sobre la misma. En la presente ocasión ha sido el profesor PI SUÑER el encargado de hacerlo, centrándose su breve información en el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, posteriormente incorporado, como es sabido, a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Con brevedad que no excluye la claridad, el autor pone de relieve los puntos fundamentales del texto legal, extendiéndose especialmente en las Comisiones delegadas del Gobierno y en la simplificación de técnicas que exige la necesidad continua de una eficacia máxima de la maquinaria administrativa.

M. P. O.

Mayo-junio, 1958. Núm. 3.

THEIS, J.: *Le contentieux administratif au Maroc*. Págs. 401-409.

El estudio jurídico, con algunos matices históricos, de las vicisitudes de este recurso, fundamental en la vida de los pueblos civilizados, es el objeto que se ha propuesto el autor; el esquema del artículo es sencillo: en un primer período que llega hasta la consecución de la independencia, es preciso señalar una fecha clave: la del 12 de agosto de 1913; en ella fué promulgado el dahir que venía a establecer las primeras tímidas y prudentes reformas en lo contencioso-administrativo (hasta él, esta jurisdicción

había estado estrictamente limitada en su extensión y sometida a los más dispares procedimientos), consistentes; de una parte, en el reconocimiento, en esta materia, de las jurisdicciones francesas instituidas en el territorio del Imperio; de otra, en la creación de propios tribunales marroquíes calcados de los franceses, pero con diferente funcionamiento, y, por último, como se señala en el mismo texto del dahir, en la prohibición dirigida a sus tribunales civiles de realizar actos que debilitasen o entorpeciesen lo en él ordenado.

El especial sistema implantado, consistente en el establecimiento de un recurso contencioso-administrativo de significado exclusivamente pecuniario y en la prohibición de todo recurso de este tipo sobre la anulación de los actos administrativos en sí mismos, por no existir ningún organismo capaz de conocer sobre su legalidad, plantea problemas tan interesantes como el de la división de responsabilidades y el de la distinción entre falta de servicio y falta personal de la gente. Es muy importante el contraste que se señala entre el poder del Tribunal de Rabat, poseedor de prerrogativas con jurisdicción soberana, y los de Francia, donde no hay nada parecido.

En el segundo período, la actuación sabia y prudente de sus gobernantes hace que el momento de la independencia tenga en lo administrativo la menor violencia posible, pues el conjunto de la obra jurídica edificada a partir de 1912 en colaboración con Francia es respetado por el nuevo Estado Marroquí, dando así prueba éste de una prudencia y sentido práctico nada frecuentes en los pueblos recién emancipados; no obstante, por el propio significado que la independencia tenía, esta situación debía cambiar; para ello, juristas nacionales y franceses elaboraron en colaboración el dahir de 27 de septiembre de 1957 estableciendo una Corte Suprema en Rabat. En el trabajo se estudian las atribuciones de esta Corte en general, en especial según su división en cuatro distintas salas (aunque sólo a efectos de organización interna) y las tres notas que la tipifican como homogénea, universalista y coherente; finalmente, para com-

pletar la función caracterizadora, ya comenzada, se aborda el estudio de algunas disposiciones particulares sobre la naturaleza del Tribunal.

LASSALLE, Claude : *Aspects Institutionnels de la Communauté Charbon-Charbon-Acier*. Págs. 410-451.

Nos encontramos ante un nuevo trabajo magistral del profesor LASSALLE, ahora sobre este tema crucial, no sólo para la economía europea, sino para la existencia de Europa como unidad moral y política; la causa de la aparición del trabajo es el cumplirse en 1958 un lustro desde la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C. E. C. A.), acabando así el período de prueba a que fué sometida por sus creadores.

Distinguiremos en el trabajo una introducción, tres grandes apartados donde, respectivamente, se estudia el funcionamiento de la Asamblea Común, Comité Consultivo, Tribunal, y unas palabras finales sobre la evolución institucional de la C. E. C. A.

Se estudia primeramente la Asamblea Común (A. C.): La escasez de las disposiciones legales que la regulan, en situación idéntica a las otras dos instituciones citadas, ha motivado este extenso estudio dedicado a explicar la creación de un derecho complementario, basado en la experiencia efectiva de la vida de la C. E. C. A.; se muestran, desde luego, los tres artículos del tratado que dan vida legal e indican las dos funciones de la A. C., y después de demostrar su no violación a pesar de la extensión de sus atribuciones (todo ello como fruto de una interpretación inteligente y bienintencionada del Tratado), se analiza la extensión, en relación:

a) Con la Alta Autoridad (A. A.), señalándose como su exponente el eficaz control sobre este órgano; b) con el Consejo de Ministros (aquí la evolución es menor, debido al también menor contacto existente entre las dos instituciones: por ello basta destacar el aumento de su colaboración, casi inapreciable en el texto legal); c) con el Presupuesto y Finan-

zas de la C. E. C. A., al conseguir, en los últimos años, cierta fiscalización de sus ingresos; d) con la interpretación para fines de la Integración Europea, por medio del tratamiento de temas tales como la conveniencia o inconveniencia del sufragio universal para la organización.

Ocupa el segundo lugar el Comité Consultivo (C. C.). Lo más sobresaliente de esta institución es su carácter híbrido, determinante de la peculiar fisonomía que nos ofrecen, de un lado, los textos legales que tratan de la designación de sus miembros, modos de actuación y reunión, etc.; de otro, la práctica al abordar sus estrechas relaciones con la A. A. basadas en la armonía y cooperación, conceptos estos dos no privativos de esta situación concreta, sino informantes de toda la vida interior de la C. E. C. A.

El tercer apartado se dedica al papel del Tribunal, analizándose lo que tienen de común y diferentes los controles ejercidos por éste y por la A. C., sus fines generales, garantía de unidad de la comunidad, delimitación de las competencias al exterior y una interpretación del Tratado vinculante para todos los miembros. No podemos acabar esta brevísima nota sobre el Tribunal sin apuntar el número escasísimo de sus intervenciones en materia de litigio, lo que es en sí mismo una prueba del buen funcionamiento de la C. E. C. A.

En la conclusión final se habla de ciertos temores sobre el funcionamiento del C. C. y de la A. C., basados en las tradicionales y negativas experiencias a que habían dado lugar en los Estados democráticos los órganos a ellos correspondientes; temores, como dice LASSALLE, infundados al ser la directriz impulsora de estos órganos la *armonía*, justamente la contraria de la que había movido clásicamente la actividad democrática, *la lucha*; y si a aquélla añadimos la inteligencia y prudencia de sus creadores nuestra admiración culmina al observar dos cosas: primera, que, acabado el período transitorio, se han añadido nuevas funciones a las existentes en cada órgano, merced a la flexibilidad del Tratado y segunda, que, gracias a esa misma flexibilidad, pueden aquéllas regularse to

BIBLIOGRAFÍA

talmente, incluyéndolas en el texto legal gracias a una cláusula del mismo permisoria de ello.

RAMON ZABALZA RAMOS

Public Administration

Londres. Vol. XXXVI. Primavera, 1958.

WATERFIEL, Sir Percival: *Civil Service Recruitment*. Págs. 3-8.

El comité de selección de funcionarios británicos, en un *White Paper* recientemente publicado, ha estudiado los resultados de los nuevos métodos de selección introducidos en las esferas superiores de la jerarquía administrativa al terminar la última contienda mundial. El resultado final de la encuesta ha sido satisfactorio, recomendándose que, para la *Administrative Class*, se siga el sistema tradicional, de exámenes escritos y una *interview* oral con facultad de opción por el nuevo método, en el que se da prioridad a las conversaciones directas y un reducido número de pruebas (*tests*) escritas. El comité ha estudiado detenidamente el número de candidatos que, habiendo fracasado la primera vez, insisten en el mismo tipo de examen o, por el contrario, se deciden por el opuesto; los porcentajes de éxitos obtenidos, la preparación universitaria (Oxford y Cambridge son aún el lugar de procedencia de las tres cuartas partes de los ingresados, y del 93 por 100 cuando se trata del *Foreign Service*) y hasta su distribución geográfica. Así, curiosamente, el método moderno se ha revelado poco idóneo para la mentalidad y psicología escocesas. Del trabajo se desprenden muy sugestivas ideas.

HUGHES, Edward: *Sir James Stephen and the anonymity of the Civil Servant*. Págs. 29-36.

Los *Standards* éticos del funcionariado inglés quedan de manifiesto en este ejem-

plar artículo, que no es sino una transcripción de cartas entre Sir James Stephen, alto funcionario del *Colonial Office* que durante toda su carrera fué blanco de las críticas más despiadadas y abiertas, que llegaron incluso a tener eco en el Parlamento, y a las cuales, por su calidad de *Public Servant*, no podía en conciencia replicar. Pero, a la vez, recibió continuamente de sus superiores y de los sucesivos jefes de Gobierno (y, en particular, de Peel y de Gladstone), cartas privadas de confianza y aliento cuyo uso público, autorizado por sus redactores, no quiso él llevar nunca a la práctica. Ejemplo también de moralidad fué su actitud al rogar que no se le citase en el Parlamento como coautor de un texto legislativo, al haber realizado esta misión dentro estrictamente de sus funciones y deberes. El artículo no está encaminado a glorificar una figura excepcional, sino a poner de relieve el alcance del principio de anonimato en el funcionariado británico.

BAYLISS, Robert: *Tell the People*. Páginas 83-86.

En este sucinto artículo el autor insiste sobre la conveniencia de dar precisiones y datos a los ciudadanos sobre las actividades de las autoridades locales, aun cuando los servicios se presten con regularidad y no sea preciso compulsar la opinión pública. El trabajo no pierde ninguna de sus virtudes si se hace extensivo, como sería debido, a la esfera central.

M. P. O.

Soviet Studies

Vol. IX. 1958. Núm. 1. Blackwell, Oxford.

CHUCHWARD, L. G.: *Continuity and Change in Soviet Local Government, 1947-1957*.

Poco se conoce, efectivamente, como dice el autor en la introducción de este interesante artículo, del Régimen local

soviético. De la constitución se desprende que el régimen local está compuesto por todas las esferas administrativas que no sean la Federación de Repúblicas, las repúblicas federadas y las autónomas; con lo cual hay no menos de tres categorías de entes locales, cada una con sus correspondientes subdivisiones. En la primera de aquéllas figuran los «Territorios» —sólo en la república rusa propiamente dicha—, las provincias o regiones y las ciudades más importantes. Todas ellas están directamente subordinadas a las autoridades republicanas. En nivel inferior figuran las ciudades intermedias y los *raions*, distritos (urbanos o rurales) que están sometidos, sin regla fija, bien directamente al poder central o a los territorios o provincias. Por último están los *Soviets*, en sus tres tipos de aldeas, establecimientos y pequeñas ciudades. En total cerca de sesenta mil entes locales, después de la reforma de diciembre de 1956, que eliminó más de 23,000 *Soviets*.

Tras fijar así la estructura del régimen local, el autor pasa revista a las bases «teóricas» del sistema, que examina con algún detenimiento. Aunque distingue siete principios rectores, la mayoría de ellos pueden agruparse en afirmaciones de democracia (elección directa en todos los *Soviets*, participación de los ciudadanos en el funcionamiento de los órganos de gestión) y de intervencionismo político (como de «planificación socialista del desarrollo económico de la comunidad», la «legalidad socialista en la marcha de los órganos públicos» y sobre todo la «dirección - supervisión de todas las actividades locales por el partido comunista»). A continuación examina las bases legales del régimen local: la Constitución en primer término, y luego «una maraña de regulaciones de la actividad cotidiana de los órganos locales extremadamente compleja».

Las elecciones para los *Soviets* locales se celebran regularmente cada dos años, y los resultados son los que cabía esperar: candidato oficial único elegido en más del 99 por 100 de los casos y por el 99 por 100 de los electores. Existen, sin embargo, ciertas diferencias de matiz en las distintas campañas propagandisti-

cas, y, a través de datos muy incompletos por desgracia, pueden obtenerse ciertas impresiones de conjunto sobre la participación femenina en la dirección de los entes locales, y la procedencia social de los candidatos elegidos.

La continuidad funcional del régimen local soviético ha venido asegurada por el control ejercido por el partido comunista, el poder central y una burocracia que excede lo imaginable. Pero en los últimos años, a juicio del autor, se han venido produciendo cambios de interés que afectan a cuatro cuestiones tan interesantes como son: el aumento de la participación popular en el gobierno local; la importancia adquirida por el concepto de «legalidad socialista»; cierta disminución del aparato administrativo y un aumento de las actividades de los entes locales, notablemente en el control de industrias y servicios sociales. Todo ello, pues, de carácter indudablemente positivo y que no hay que atribuir exclusivamente a los cambios políticos ocurridos tras el fallecimiento de Stalin, ya que varios de ellos comenzaron a producirse en 1952. A juicio del autor, el factor determinante esencial ha sido el desarrollo económico y sus consecuencias político-sociales.

El artículo, ilustrado con profusión de estadísticas y referencias bibliográficas, es uno de los más brillantes, completos y a la vez concisos trabajos que sobre el ignorado y apasionante tema que constituye el régimen local soviético hayan llegado a nuestras manos.

M. P. O.

Le nouveau Droit yougoslave

Belgrado. Vol. IX. Núm. 1. Enero-marzo, 1958.

ZEKOVIC, Veljko: *La situation des fonctionnaires et le développement de la fonction publique*. Págs. 3-16.

STJEPANOVIC, Nikola: *La loi sur les fonctionnaires publics*. Págs. 41-61.

La nueva ley de 1957 sobre los funcionarios públicos yugoslavos es examinada en este número desde los puntos

BIBLIOGRAFÍA

respectivos de vista de la teoría de la función pública, por uno de los redactores, y defensor ante el Parlamento yugoslavo del proyecto de texto legal, y por el profesor STJEPANOVIC, quien hace un sistemático y numérico estudio de la misma. La nueva Ley se imponía ante la debilidad manifiesta de la administración Pública del país para llevar a la práctica la regulación de la nueva constitución de 1953. Está basada sobre un concepto casi exclusivamente técnico del funcionario, que queda configurado, como no

es extraño en los países comunistas, como un tipo más de experto al que le son aplicables buen número de las disposiciones relativas a los trabajadores. De aquí que la ley yugoslava, sin duda de gran originalidad y muy cuidada en sus detalles, no sea, sin embargo, para nosotros más que un objeto de curiosidad, por estar basada en principios inspiradores totalmente distintos de nuestros postulados políticos y administrativos.

M. P. O.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

LIBROS

COLECCIÓN «ESTUDIOS DE ADMINISTRACION»

- I. FERNANDO GARRIDO FALLA: *Las transformaciones del régimen administrativo*, 1953, 185 págs.
- II. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, 1954, XII + 345 págs.
- III. FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA: *Hacienda y Derecho*, 1955, 506 págs.
- IV. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dos estudios sobre usucapión en Derecho administrativo*, 1955, 204 págs.
- V. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Tratado de Derecho procesal administrativo*. Tomo I. Prólogo de J. GUASP, 1955, 486 págs.
- VI. FERNANDO GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, 1956, XI + 382 págs.
- VII. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, 1956, 321 págs.
- VIII. ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *Las incompatibilidades de funcionarios*, 1956, 215 págs.
- IX. ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *El régimen de concursos y oposiciones de funcionarios en el Derecho y en la Jurisprudencia*, 1956, 322 págs.
- X. M. ALONSO OLEA y E. SERRANO GUIRADO: *La seguridad social de los funcionarios públicos*, 1957, 397 págs.
- XI. JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO FOS: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, 1957, 259 págs.
- XII. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Tratado de Derecho procesal administrativo*, Tomo II, 1957, 864 págs.
- XIII. JAMES D. MOONEY: *Principios de organización*, Trad. de F. RUBIO LLORENTE. Prólogo de E. G.^a de Enterría, 1958, 342 págs.
- XIV. CÉSAR A. QUINTERO: *Los Decretos con valor de Ley*, 1958, 275 págs.
- XV. ERNST FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, 1958, 774 págs.
- XVI. FERNANDO GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, Vol. I, 1958, 528 págs.
- XVII. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Tratado de Derecho procesal administrativo*, Tomo III, 1958, 284 págs.
- XVIII. PETER SEIF: *Los problemas del crecimiento urbano* (Trad. y Prólogo: M. PÉREZ OLEA), 1958, 279 págs.

OBRAS EN PRENSA:

- EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Introducción al Derecho administrativo*.
- D. CHAPMAN: *Los prefectos y la Francia provincial*.
- Prof. BARNARD: *Las funciones de la dirección*.

COLECCIÓN «TEXTOS LEGALES»

- JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Jurisdicción contencioso-administrativa*, 1957.
- JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Justicia administrativa*, 1958, 464 págs.
- NEMESIO RODRÍGUEZ MORO: *Expropiación forzosa*, 1958, 588 págs.

Aparecerá en breve:

- ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *Legislación de montes*.

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 recensiones 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.

Desde 1957 se publica en tres lenguas (español, francés e inglés), fusionada con el Boletín de cooperación técnica *Progreso de Administración Pública*, que venía publicando independientemente desde 1953 el mismo Instituto.

Precio de suscripción anual:

400 francos belgas (ó \$ 8,00)

Para la suscripción, sírvase usted escribir al

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

205 rue Belliard, BRUSELAS, 4

(Cuenta corriente núm. 260.789/1, en la *Banque de Société Générale de Belgique*, en Bruselas.)

