

I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco:
La inalienabilidad del dominio público. Sevilla, 1958. 134 págs.

La materia del dominio público se ha visto enriquecida en los últimos años por abundantes y sustanciosas investigaciones en el derecho administrativo español. Con caracteres generales me referiré ya a este fenómeno al recensionar la obra de ALVAREZ GENDIN («Revista General de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1956). Frente a tal realidad, sin embargo, hay que señalar que acaso el hecho más significativo que tal floración doctrinal ofrezca sea la perspectiva que, desde distintos ángulos y en relación con problemas igualmente distintos, se ha asumido. Me refiero en concreto a la técnica histórica cuya aplicación en el derecho administrativo viene empleándose de un tiempo a esta parte y produciendo, ciertamente, espléndidos resultados. Ello, no obstante, creo sinceramente que no valoraríamos el fenómeno al que nos referimos en su total y verdadera realidad si no advirtiéramos en él un intento más profundo y, consecuentemente también, más determinante y significativo: en el fondo del mismo, no hay sino una directa aspiración: lograr una adecuada expresión de la misma realidad jurídico-administrativa, desmontando los tópicos, los mitos jurídicos, tantas veces generados entre nosotros por la aceptación indiscriminada de unas categorías dogmáticas, muchas veces importadas, ajenas a la realidad jurídico-administrativa española. En la sustitución de un planteamiento dogmático orientado hacia

el derecho comparado en el espacio, por aquel otro que se dirige hacia un derecho comparado en el tiempo (1) dentro de nuestro propio ordenamiento jurídico, radican las máximas posibilidades en el replanteamiento de nuestras propias instituciones administrativas. Y para ello es la técnica histórica la que presta una insustituible ayuda.

En esta línea que acabamos de señalar hay que situar el libro de CLAVERO ARÉVALO, valiosa aportación para el estudio del dominio público, y en el que el autor, con técnica irreprochable, alcanza importantes consecuencias no sólo en relación con el punto concreto estudiado, sino también para la misma configuración general del dominio público. El empleo del método histórico, en modo alguno impide a CLAVERO ARÉVALO afrontar las más actuales cuestiones de la inalienabilidad del dominio público en cuyo análisis presenta además, junto a su formulación dogmática, una acabada expresión real, viva, de tal figura: por ejemplo, pienso en concreto en la explicación del principio de inalienabilidad de los bienes de la Corona en cuya defensa tan «celosa» estuvo siempre la nobleza, «para bien de los Reinos», postura que sólo se explica teniendo en cuenta que tales ventas, al disminuir las rentas de los bienes de la Corona, repercutían directamente en un incremento de los impuestos que la nobleza había de soportar. Por otra parte, la asunción por CLAVERO ARÉVALO del método histórico-sociológico le lleva a superar decididamente

(1) WIACKER: *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 1952. P.29.

cualquier posible construcción exclusivamente positivista. Ejemplos espléndidos en este sentido son las soluciones ofrecidas (págs. 55 y ss.) al problema de la posible permuta o venta de bienes de dominio público con compromiso previo de desafectar, el estudio de las transmisiones de tales bienes a las entidades públicas cuando éstas impliquen cambio de la afectación específica del bien (páginas 77 y ss.) o el mismo enfoque y planteamiento de la nulidad de las enajenaciones realizadas violando el principio de inalienabilidad (págs. 113 y ss.), nulidad un tanto atenuada ya que para el autor juegan en su determinación «las circunstancias del caso», el estado presente y futuro de la función pública después de la enajenación, los intereses de los usuarios de los bienes o servicios afectados y los mismos intereses del adquirente de buena fe; este planteamiento en cuanto supone una abierta superación de la directriz positivista en el problema de la nulidad sitúa a CLAVERO ARÉVALO en la directriz sociológica que hace unos años CAPACCIOLI (2) marcó en este punto. No cabe duda que a las conclusiones alcanzadas en este libro no hubiera podido llegar el autor de no haberse separado sustancialmente de un criterio metodológico exclusivamente formal y positivista.

En el derecho español nos encontramos históricamente con que el principio de la inalienabilidad afecta tanto a los bienes de la Corona—quizá echemos de menos dadas las importantes consecuencias que de aquí han de derivarse una mayor y más detallada especificación de tales bienes—como a los de dominio público. Se insiste en realizar este segundo aspecto hasta ahora un tanto omitido. En el derecho actual, esta segunda valoración se mantiene, podemos decir, inalterada, y la antigua inalienabilidad del patrimonio de la Corona se concreta en la necesidad de una ley para enajenar los bienes del Estado, tanto sean éstos patrimoniales como de dominio público, principio recogido en el artículo 6 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado. Creo es ésta una de las más

importantes conclusiones del trabajo de CLAVERO ARÉVALO. No debe pensarse sin embargo, por lo que a los bienes demaniales se refiere, que se trata de una doble inalienabilidad; porque ésta y la necesidad de ley para su enajenación que exige el artículo 6 son valoraciones que responden a distintas finalidades. La inalienabilidad busca garantizar la inseparabilidad de los bienes a la función pública a la que están afectos, precisamente mediante el mantenimiento de la titularidad dominical en la Administración; la prohibición a que el artículo 6 se refiere no responde sino a una circunstancia política; precisamente la misma que habíamos visto apuntarse en relación con la inalienabilidad de los bienes de la Corona: las enajenaciones de los bienes estatales pueden producir una disminución de las rentas que ingresan en el presupuesto y, consiguientemente, un aumento de los impuestos. La competencia del Parlamento en materia presupuestaria—que en definitiva no responde sino a la doble condición del poder legislativo, de poder superior y controlante de la Administración (3)—hace que sea él el competente para autorizar tales ventas.

En el segundo capítulo se analiza el fundamento y la naturaleza jurídica de la inalienabilidad. Ella obliga al autor a tomar posición sobre los problemas determinantes y esenciales del dominio público, encontrando en la tesis de la afectación el mismo fundamento de la inalienabilidad, criterio que sirve además como principio rector para fijar la extensión de tal principio. En relación con este punto, me interesa destacar el estudio que CLAVERO ARÉVALO formula de las distintas posibilidades que se ofrecen de enajenación del dominio público, frente a cada una de las cuales toma posición el autor: enajenación a particulares, enajenaciones a otras entidades públicas. En relación con las primeras se recogen los siguientes supuestos: a) Permuta de bienes, siendo uno de dominio público con entrega aplazada del mismo hasta que se produzca su desafectación (¿será siempre

(2) Me refiero a CAPACCIOLI: *La gestione di affari in diritto amministrativo*, 1956.

(3) S. MARÍN-REQUEN: *Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el derecho positivo español*, en la *Revista*, 26, 15 y ss.

esencialmente necesario para admitir la posibilidad de tal transmisión, el que el bien privado que se permuta con el demanial, sirva, al menos de forma igual a como éste lo hacía, a la función pública?; caso de que no se de esta equivalencia, ¿será posible la permuta?) b) Venta de un bien afecto a un servicio público con entrega aplazada del mismo hasta su desafectación. c) Aportación de bienes demaniales por la Administración a empresas mixtas. d) Enajenación de la nuda propiedad posibilidad, que se niega en cuanto es incompatible con la protección específica que la inalienabilidad establece para con el dominio público manteniendo la titularidad de los bienes afectados. Por lo que se refiere a las transmisiones entre entidades públicas, se distinguen los supuestos de que tales transmisiones impliquen cambio de afectación o no. En este punto considera CLAVERO ARÉVALO como excepción al principio que establece la imposibilidad de transmitir el dominio público a otras naciones el supuesto art. 17 del Estatuto de Cataluña de 15 de septiembre de 1932: no creo sin embargo que sea preciso configurar tal supuesto como excepción, esto es, que el ejemplo citado en modo alguno se opone a la tesis sustentada con carácter general, sino que muy al contrario la avala, en cuanto estimo que no hay una transmisión a otra nación, sino que, manteniéndose la unidad soberana de la misma, se trata exclusivamente de una transmisión algo que «se constituye en región autónoma dentro del Estado», como señalaba el propio art. 1 del Estatuto citado.

Tras analizar el aspecto dinámico de la inalienabilidad—comienzo y extinción de la misma—se aborda el problema que, acaso en relación con las consecuencias prácticas del principio de la inalienabilidad, se ofrece como más importante; esto es, los efectos de su mismo incumplimiento. CLAVERO ARÉVALO se define por la nulidad con las matizaciones que ya han quedado recogidas. Soluciones distintas se ofrecen por último en aquellos casos de colisión del principio estudiado con los de protección registral a la buena fe, protección civil a poseedores de bu-

na fe en casos de enajenaciones de bienes muebles demaniales y en el supuesto de venta de bienes patrimoniales del Estado sin ley, entre la prohibición que el artículo 6 establece y la protección registral también a la buena fe.

Con carácter ineludible creo que dos valoraciones críticas fundamentales pueden deducirse de la obra recensionada. En primer lugar, la injustificada falta de flexibilidad, la excesiva rigidez—que está reclamando una reforma—, que ofrece el art. 6 de la ley de Administración y Contabilidad, sin discriminar en modo alguno los distintos supuestos de enajenación en razón de la cuantía; en segundo lugar, algo quizá todavía más importante se apunta en esta obra: la tendencia del derecho administrativo español a extender, creo que en exceso, el concepto y el campo del dominio público, va a hacer que para toda la realidad que entonces éste representa no puedan ser ya válidos con igual significado los mismos principios caracterizados del dominio público. Este no puede ser ya una categoría homogénea. Tal fenómeno conduce al autor a postular, dentro de los mismos bienes demaniales, una clasificación, que a mi entender creo debe llegar incluso a excluir de la categoría de estos últimos muchos que como tales han sido considerados sin que a fortiori hayan de pasar al otro término de la clasificación, bienes patrimoniales, que parece que sea el único a oponer. El hecho de que un bien tenga algunas de las características del dominio público no autoriza a incluirlo dentro de éstos. Del simple enunciado de la clasificación postulada por CLAVERO ARÉVALO creo pueden deducirse importantes, y convenientes, consecuencias.

La excelente monografía del catedrático de la Universidad hispalense a nuestro juicio su obra más acabada, aparece en la colección de estudios jurídico-administrativos del Instituto García Oviedo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, constituyendo ya el número seis de sus publicaciones.

SEBASTIÁN M. RETORTILLO

CONSEIL D'ETAT: *Etudes et Documents*. Fascículo 12. París, 1958. 270 págs.

Los *Etudes et Documents* que anualmente viene publicando el Consejo de Estado francés desde 1947 constituyen invariablemente una grata e importante aportación a la bibliografía administrativa, por lo bien pensado de su estructura como por el interés intrínseco de sus colaboraciones.

Dividido en sus secciones habituales, reúne en sus páginas una decena de excelentes trabajos a más de la documentación acostumbrada sobre las actividades en el año correspondiente a las distintas comisiones y grupos de trabajo de la institución editora.

Como es costumbre en la doctrina francesa y aún más en esta publicación, los trabajos de su primera parte están basados sobre problemas estudiados y resueltos en el seno del Consejo de Estado. Así ocurre esencialmente con el primer artículo del Consejero RENAUDIN, que analiza la *situación de los funcionarios públicos frente a la propiedad intelectual*. Sobre la base de un caso real, el de un agente forestal creador de un cartel para la prevención del fuego de notable éxito, el autor estudia los eventuales derechos artísticos e intelectuales que puede tener el funcionario, y distingue tres casos: según su invención o creación sea consecuencia directa o inmediata de su función, en cuyo caso la propiedad correspondería al Servicio Público; sea totalmente independiente, en cuyo caso el funcionario tendrá los mismos derechos que un particular, o bien, no siendo consecuencia ineludible de su función, está vinculada estrechamente a la misma e interviene juntamente con la inteligencia de su creador una colaboración más o menos estrecha de la Administración, en cuyo caso la colectividad puede reivindicar la propiedad total expropiando, por decirlo así, a su inventor la parte correspondiente.

Frente a la abundante bibliografía existente sobre el Dominio Público, el dominio privado de la Administración es sistemáticamente ignorado por la doctrina. El profesor AUBY, de la Facultad de Burdeos, lo estudia en un amplio trabajo que es la pieza fundamental en el fas-

cículo que comentamos. El hecho de que la definición de dominio privado se dé habitualmente en forma negativa de contraposición al público es ya sintomático. Hay tres notas clásicas definitivas del dominio privado: su función esencialmente patrimonial, su régimen de derecho privado, su atribución a la jurisdicción ordinaria. Como todo lo aceptado sin un examen detenido, estas notas ofrecen ciertas dificultades que pone de relieve el profesor AUBY: así respecto de su función, hay que señalar que el dominio privado puede servir también a finalidades administrativas de utilidad general: por ejemplo, la repoblación forestal de montes del patrimonio privado; puede incluso ser objeto de una afectación de interés general, y su gestión está siempre, o al menos muchas veces, regida por consideraciones de interés general. Más confusa aún es la distinción entre bienes de dominio público y privado respecto de su régimen jurídico: la adquisición por procedimientos *exorbitans* no es indispensable para los bienes que vayan a ser de dominio público—que de hecho pueden entrar en el patrimonio por prescripción o compraventa civiles—; y el régimen especial de *enajenación* de aquellos bienes se encuentra a veces en el dominio privado de la Administración, que pueden ser asimismo inalienables e imprescriptibles; en todo caso, su enajenación a título gratuito está prohibida. Por si ello fuera poco, los entes públicos pueden utilizar sus prerrogativas exorbitantes para la adquisición de su patrimonio privado.

Las conclusiones de este tan interesante estudio son: que la gestión del patrimonio privado de la Administración es un servicio público, que la distinción tradicional entre dominio público y privado ha de someterse a revisión; que en el dominio privado están en presencia las cláusulas exorbitantes en proporción no desdeñable, por lo cual la distinción apuntada es ya puramente cuantitativa y no cualitativa. En definitiva, se vuelve a la famosa «Escala de demanialidad» de DUGEN.

La reforma del contencioso francés de 1953 ha motivado la proliferación de las apelaciones en este procedimiento, antes excepcionales al ser el Consejo de Esta-

do el único tribunal decisorio. Ello ha planteado problemas procesales de importancia, en especial en lo concerniente a la revocación y al efecto devolutivo de la apelación. El Consejero LETOURNEUR estudia en un minucioso trabajo los distintos supuestos que pueden presentarse y la solución propuesta en cada caso. El último artículo de la primera parte es un estudio de las repercusiones que en el tratamiento procesal de la responsabilidad civil de los funcionarios tienen las últimas decisiones en la materia del Consejo de Estado, y se debe al auditor de este organismo, M. THERY.

La segunda parte está encabezada por una lista de las reformas que la jurisprudencia contenciosa del Consejo recomienda para este procedimiento. Concisamente: enumeradas son éstas: que la Administración ejecute pronto y bien las sentencias, que se respete el principio de la irretroactividad de los actos administrativos, que se redacten los estatutos de los cuerpos especiales de funcionarios, que la ley fiscal tenga salvaguardada su irretroactividad y su integridad contra los excesos de la Administración, y otras menos importantes, pero que por estar sacadas todas ellas de la realidad vivida hacen de este trabajo algo envidiable que desearíamos ver entre nosotros.

Después de los datos documentales relativos al trabajo realizado por las distintas secciones del Consejo de Estado en 1958, se abre la tercera parte de estos Estudios con un examen de las vicisitudes sufridas por el *Tribunal de Cassation* francés desde su creación en 1791 como sustitutivo del antiguo Consejo real des *parties* hasta la Constitución del año III (1795).

Siguen los trabajos sobre el derecho polaco actual, de extraordinario interés ambos. El primero estudia las relaciones que en una estructura jurídico-política socialista existen entre la administración y el principio de legalidad, partiendo de la existencia de este principio en la *comunidad socialista*, lo que se viene discutiendo. Detrás de esta introducción por el profesor HAMON, el profesor JAROSZYNSKY estudia ya en concreto las relaciones entre administración y principio de legalidad en Polonia. ¿En qué consiste este principio de legalidad *ad usum*

socialista? Para otros países, la Administración actúa conforme a ese principio cuando «alcanza los objetivos señalados por la ley mediante los métodos y modalidades permitidos por la ley y respetando los intereses del individuo creados y protegidos por la ley». Es visible la diferencia de este concepto con el occidental, y de aquí deriva una serie de interesantes consecuencias bien analizadas por el profesor de Varsovia.

El fascículo termina con un estudio de las reformas administrativas en marcha en Cambodia. Dos de estas reformas son particularmente interesantes: la creación de un Consejo de Estado y la de una Escuela de funcionarios. No menos sugestiva es la lista de problemas con que ha de enfrentarse la administración de ese país: el personal, la corrupción, la imprecisión de los textos legales, la defectuosidad de la jurisdicción contenciosa, etc., todo ello estudiado no de segunda mano, sino con la profundidad que de la experiencia y el contacto directo con los problemas que tienen los respectivos autores de los dos artículos, Letrados del Consejo de Estado, HOLLEAUX y BARGUE.

En resumen, el nuevo número de *Etudes et Documents* no sólo no desmerece de sus antecesores, sino que prorroga la línea ascensional de los mismos.

M. P. O.

DUBISSON, Michel: *La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir*. Tome XIV. Bibliothèque de Droit public. Paris. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1958.

El título de esta monografía no expresa tal vez su verdadero contenido. No se trata de examinar sólo los términos de legalidad y oportunidad en la teoría de recurso por exceso de poder. Sino que después de haberse estudiado las cuestiones de la legalidad y oportunidad, analizando estos términos y determinando su contenido (capítulo II), y las distintas tesis de la doctrina francesa más caracterizada a este respecto (capítulo I),

se hace un estudio general de los actos y normas administrativas. Así podemos ver capítulos dedicados a la reglamentación de los fines de la acción administrativa (capítulo IV), también se dedica una parte a la regulación de las condiciones de fondo de la promulgación de los actos administrativos (capítulo V). Respecto de las normas se alude y estudia el problema de la forma de su determinación (capítulo III), y la regulación material de las normas administrativas (capítulo VI). Finalizando el libro con un estudio bastante completo sobre el acto jurisdiccional (capítulo VII). Dedicándose algunas secciones, párrafos y apartados a la clasificación de funciones del Estado, a la función ejercida por el órgano jurisdiccional para llegar a una determinación del acto jurisdiccional haciendo una descripción formal y material del mismo, a través de una crítica de las teorías propuestas, para llegar a exponer un punto de vista y solución propios. Termina la obra con una conclusión general (páginas 253 y 254) en la que se trata de fijar definitivamente la falsedad de los postulados clásicos, intentando situar la función del juez e incluso a éste en su verdadero papel como órgano no sólo encargado de examinar la ley sino incluso de controlar su correcta aplicación. Se recuerda en esta conclusión la expresión de COMTE «se destruye aquello que no se reemplaza» y por lo tanto el autor ve la necesidad de replantearse el problema de la competencia jurisdiccional en el recurso por exceso de poder, asegurando que sus soluciones no amenazan evidentemente un criterio democrático. La bibliografía de obras, artículos, crónicas y notas que aparece en las últimas páginas del libro, es bastante precisa y da al lector una idea del material utilizado para elaborar este trabajo, que en su día fué la tesis doctoral del autor y que hoy con ligeros retoques nos ofrece la biblioteca de Derecho Público dirigida por MARCEL WALINE. El índice alfabético de «arrets» del Consejo de Estado francés citados en la obra es muy interesante, mostrándonos el cuidado y la gran documentación aludida por DUBISSON. Son varios cientos de resoluciones del Consejo de Estado francés las que se tienen en cuenta.

Podemos calificar este libro de polémico. Se enfrenta con gran parte de la más caracterizada doctrina francesa, criticando la posición de administrativistas consagrados a este respecto como DUCUIT, MICHOU, BONNARD, RECLADE, JÈZE, ALIBERT, WALINE, etc. Pero además es una obra sugerente y he aquí su mayor mérito. ¿No es la misión de un auténtico intelectual y estudioso el plantearse y plantear a los demás problemas sobre su materia? Pues bien, este libro está lleno de interrogantes que son como el mensaje que trata de comunicarnos.

En el recurso por exceso de poder, el juez habrá de considerar no pura y simplemente la cuestión de la legalidad administrativa sino también su oportunidad afirma DUBISSON. Cuestión ésta tan debatida, que autores tan significativos como M. WALINE han tartado de resolver simplemente con una argumentación sutil e inteligente que aparte de concebir una oposición ingeniosa y seductora no deja de ser reducible a la tesis legalista clásica (DUBISSON califica a WALINE entre los neolegalistas, página 23 y siguientes).

La oposición legalista afirma rotundamente que el Consejo de Estado francés, juez del exceso de poder, se limita a examinar la legalidad de las decisiones que ante él son recurridas, sin tener en cuenta la apreciación de la oportunidad, que queda reservada a la Administración (página 14).

WALINE trata de eludir la cuestión de dar entrada a la consideración de la oportunidad, y la considera pero no en cuanto a tal, sino que el juez controla, en esencia, única y exclusivamente, la legalidad, la cual le puede obligar en ciertos casos a considerar la oportunidad. De esta manera cualquier estudio por parte del juez de la oportunidad no sería «per se» sino filiada a la legalidad existiendo, en tanto en cuanto ésta, es decir sin propia sustantividad.

Después de hacer una crítica de las teorías legalistas, de la tesis moralista y de la oposición que sitúa al Consejo de Estado francés como el superior jerárquico de la Administración llega a la consecuencia de que el examen, en el recurso por exceso de poder, no lo es simplemente de legalidad sino también de oportunidad. El silogismo legalista

de que 1.º el examen contencioso no es más que un examen de legalidad, 2.º el examen contencioso no es un examen de oportunidad, 3.º luego la legalidad y la oportunidad son dos nociones antitéticas. Silogismo que por otra parte puede ser presentado de forma diferente haciendo pasar la premisa menor al lugar de la conclusión y a la inversa (página 35). Pues bien, este silogismo no es coherente por lo inexacto de la premisa mayor sobre la cual descansa. Es posible que la oportunidad y la legalidad sean dos nociones opuestas y que el examen contencioso no sea un examen de oportunidad, pero estas afirmaciones no pueden fundarse sobre la proposición inexacta según la cual lo contencioso sería sólo un examen de legalidad.

El método utilizado durante toda la obra por el autor es el empírico. Se basa en la realidad. Son las resoluciones del Consejo de Estado francés las que se utilizan. Quizás sea esta la mejor manera de obtener en derecho una visión certera, pues derecho es lo que se vive y se actúa, más allá de las digresiones sin aplicación jurídica. Los hechos están por encima de los conceptos y principios apriorísticamente concebidos. Muchas veces los principios utilizados a priori, sin averiguar la fuente de donde provienen o han sido sacados en consecuencia, son grandes mentiras. Desde parte de la realidad y va a ella a través de una ponderada consideración y valoración jurídica de los hechos. Material que está ahí, opinable, discutible si se quiere, pero problemático y sugerente que no podemos paliar con simples frases o teorías más o menos bien construidas, pero no adecuadas a la realidad.

Se puede observar a través de la lectura de este libro, de otra parte magníficamente escrito, una complejidad o dureza en el razonamiento, que no es oscuridad o falta de claridad en la expresión de los conceptos. No es lo mismo un pensamiento difícil o duro, es decir la dificultad radica en la comprensión aunque la expresión sea meridiana en cuanto a la claridad. Sin embargo hay pensamientos sencillos que se expresan de forma engorrosa y su dificultad radica en la forma de expresión y no en el razonamiento en sí. Aquí, a nuestra opi-

nión, ocurre que el problema del exceso de poder no es tan sencillo como se ha querido plantear. Para nosotros pertenece a la categoría de los conceptos claros pero duros de comprender dada su propia esencia. Y esto es lo que se pone de manifiesto en la monografía que estamos viendo. Evidentemente un problema complejo, como es el que nos ocupa, no tiene adecuación en soluciones fáciles, y éstas, la mayor parte de las veces, son espejismos que parecen solucionar la cuestión pero no hacen más que eludirlas. En definitiva un argumento simplista no resuelve una solución compleja, lo cual no quiere decir que abogemos por las soluciones complicadas sino que se haga una adecuación entre problema a solucionar y medios utilizados.

Por ejemplo, respecto de lo que decimos anteriormente, la tesis de LACHARRIÈRE para resolver el problema de si el juez administrativo entiende de la oportunidad o simplemente de la legalidad es un argumento un tanto desfasado ya que sus afirmaciones demasiado imprecisas no dan una explicación. DUBISSON (en las páginas 41 y siguientes), examina la posición de M. de LACHARRIÈRE mantenida ya en 1938 en una tesis presentada en París. Su postura es la siguiente: creer en la posibilidad de un control jerárquico de la Administración en la forma jurisdiccional. Para este autor el Consejo de Estado examina más que la legalidad, puesto que posee en el fondo un poder de superior jerárquico. Este poder lo ejerce tomando decisiones bajo la forma jurisdiccional. Pero LACHARRIÈRE no responde al problema propuesto sino que habla de un control jerárquico que a veces el Consejo de Estado utiliza para la consecución de un buen fin de la Administración. Por ello el autor admite sin duda que el Consejo de Estado francés pueda apreciar la oportunidad de las medidas sometidas a su consideración, pero deja en la oscuridad toda la cuestión esencial referente a la naturaleza del examen contencioso, y dentro de este examen qué papel le corresponde a las nociones de legalidad y de oportunidad. Cuestiones que no están precisadas aunque sí evitadas por fórmulas elegantes e ingeniosas, que nos propone este tratadista pero que no re-

BIBLIOGRAFÍA

suelve en absoluto el mecanismo y la naturaleza del examen contencioso por exceso de poder.

Hemos de hacer alusión finalmente a una cuestión interesantísima que se plantea el autor y que analiza en el capítulo VII. Es decir, el acto jurisdiccional (páginas 217 a 246). Estudia Duvisson no sólo la función realizada por el órgano jurisdiccional sino el propio acto jurisdiccional, delimitando su concepto, naturaleza, teorías y en definitiva proponiendo una solución de lo que sea y signifique, con sus correspondientes requisitos o el acto jurisdiccional.

Nos interesa señalar el estudio que en el primero de la sección primera del capítulo VII (página 218), se propone sobre la teoría de la clasificación de las funciones del Estado. Después de analizar la clasificación tripartita clásica haciendo su crítica correspondiente, nos expone la teoría de Carré de Malberg para llegar a darnos una clasificación bipartita, fundada esencialmente y deducida de la teoría kelsesiana.

En definitiva, creemos que «la distinción entre la legalidad y la oportunidad en la teoría del recurso por exceso de poder» es un intento perfectamente logrado de darnos una visión de cuál es la realidad de este recurso en el país vecino y de los motivos por los cuales puede interponerse. Añadiéndose, como decíamos al principio, estudios sobre determinados aspectos administrativos de tipo general, concretamente sobre actos, normas, criterio jurisdiccional, etc., que demuestran haberse planteado el autor desde el principio la cuestión propuesta, sin dar por válida a priori, sin dar por válida a priori, una solución, que podía ser verdadera o falsa; y que él trata de justificar. Además, el intento de darnos una terminología terminológica, completamente exacta, sin ambigüedades ni por otra parte sutilezas estériles es digna de todo elogio por nuestra parte, reivindicando para el Derecho Administrativo una terminología y construcción que en determinadas cuestiones adolece de falta nuestra disciplina.

CARLOS CARRASCO CANALS

MUGICA BRUNET, J. I.: *Aspectos jurídicos en la actual vida municipal es-*

pañola. Ed. Icharopena. Zarauz, 1958. 135 págs.

En este interesante libro, el autor aborda el estudio de uno de los aspectos más interesantes dentro de la vida de la Administración: el de la vida local. En torno al problema de la centralización y sus consecuencias para el funcionamiento de las Corporaciones locales, aquí concretamente del Municipio, es el cauce por el que discurre este documentado estudio con un fuerte matiz de tipo práctico.

Es evidente que la existencia de un poderoso principio de centralización en nuestro ordenamiento administrativo y la aparición de organismos de tipo intermedio entre la esfera central y la local, debido fundamentalmente a esa continua ley de crecimiento de las funciones administrativas en todos los órdenes, ocasiona a veces un entrecruzamiento de facultades y competencias, que suponen a la larga una debilitación de las correspondientes al ente administrativo primario: el Municipio.

A defender esa autonomía y a marcar los justos y exactos límites de la autonomía y competencia municipales, es a la finalidad que se dedica esta obra. Con una gran claridad expositiva y un perfecto conocimiento del tema y su variada problemática, se tratan en ésta aspectos de la vida local tan interesantes como la actividad reglamentadora de los Ayuntamientos; la función edilicia en el problema, hoy acuciante y de innegable interés, de la vivienda en general, así como también los problemas que suscita la aplicación de las recientes leyes de Expropiación Forzosa y Régimen de Suelo.

Merecen también señalarse los capítulos de la obra dedicados al Municipio en relación con la Administración General del Estado, el de la defensa por los Ayuntamientos del ámbito de su competencia al amparo de la vigente Ley de Régimen Local y, por fin, el análisis de la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en los aspectos que han de interesar a la propia actuación municipal.

Dotada de una abundante jurisprudencia puesta al día y de citas constantes y certeras de los diversos textos legislativos

vos, esta obra ha de representar una ayuda eficaz para la divulgación de estos problemas en las esferas municipales y de la vida local en general. Su precisión y su carácter eminentemente práctico ya señalado han de ser reconocidos por el buen servicio que han de prestar para un mejor esclarecimiento de las numerosas disposiciones que afectan al Municipio en el desempeño de su misión jurídica y social.

A. de JUAN

REINFRIED, Dr. Huber: *Die Grundlagen der Bundeswehrverwaltung*. Schriften für die Bundeswehrverwaltung, herausgegeben von Regierungsdirektor Dr. Herbert Vogt, Band 1. R. v. Deckeris Verlag, G. Schenck, Hamburg, Berlin, Bonn. 1958. 142 págs.

Es en verdad impresionante en la bibliografía alemana de Derecho administrativo la serie de colecciones de monografías que existen sobre otras tantas materias especiales. Es cierto que la casi generalidad de estas series están concebidas para servir a la práctica de las respectivas materias y que, por tanto, suelen adolecer de un casuismo de planteamiento que sólo excepcionalmente llega a alcanzar un interés teórico general. Pero no es menos cierto que en casi todas ellas luce un rigor constructivo y un dominio de las técnicas generales que no puede menos de sorprender al extraño, al acreditar un nivel científico generalizado no acantonado en la minoría docente, como no es infrecuente que ocurra en otros países, sino extendido al campo de los «prácticos», ocasionando una fecunda interpenetración de perspectivas de la que, sin duda, salen todos beneficiados: los «Rechtslehrten», que ven prolongadas sus hipótesis teóricas hasta las más mínimas aplicaciones, y, por tanto, contrastadas sus doctrinas en toda la amplia extensión del derecho positivo, y, por supuesto, los propios «prácticos», que son conscientes de algo que no por obvio resulta menos importante, es a saber que «la teoría» es precisamente «teoría de la práctica», el mejor medio, si no el único, de acceso a la

realidad positiva. Es un hecho, en todo caso, que este tipo de obras, debidas en proporción muy importante a funcionarios, marca hoy todo un aspecto esencial de la Ciencia jurídica alemana, como subrayaba Carl SCHMITT en su bello estudio *Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft*, 1949, pág. 20.

El libro que ahora comentamos abre la nueva colección dedicada al estudio analítico de la Administración del nuevo ejército alemán, el «Bundeswehr» o ejército federal. La colección se anuncia ya con diecinueve títulos, de los cuales ha aparecido ya en este momento, además del que ahora comentamos, que es el inicial de la serie, el número 9. Aunque no oficial, sí parece que puede afirmarse un evidente carácter oficioso en esta empresa, que deducimos del hecho de que el editor, Dr. Vogt, sea «Leiter» de la Escuela de Administración Militar y de la circunstancia de que absolutamente todos los autores previstos para cada una de las monografías tengan títulos funcionariales civiles. En las palabras con las que se abre la colección se transcriben unos plácemes del Ministerio federal de Defensa, entre cuya política de «Entzäuberung» y democratización del viejo ejército prusiano no es difícil imaginar la iniciativa de esta colección, llamada a integrar en las técnicas administrativas comunes y a dar publicidad a un sector de la actuación estatal hasta ahora singular y un sí es no es misterioso y exento.

Debe, sin embargo, subrayarse que por «Administración» militar no se entiende la totalidad del funcionamiento del Ejército. El libro que comentamos establece al efecto una serie de precisiones que conviene destacar. La primera y esencial es ésta: no todo el Ejecutivo es Administración, sino que dentro de aquél se comprenden por lo menos dos actuaciones no administrativas «stricto sensu», es a saber los Asuntos Exteriores y el poder de mando militar («militärischen Kommandogewalt»), el Ejército formalmente tal. Este, sin embargo, tiene ciertos aspectos que tocan a la Administración, y es a éstos únicamente a los que se reserva el nombre de «Administración militar», que es el objeto del libro; comprende ésta en sentido funcional lo que

el artículo 87, b, párrafo 1.º de la Ley fundamental de Bonn (precepto al que el autor llama la «Magna Carta» de la Administración militar) enumera: aspectos relativos al personal y a las necesidades materiales de las fuerzas del «Bundeswehr». La teorificación de este sector administrativo como un sector sustantivo y no puramente orgánico es, sin duda, lo más interesante del libro.

En la organización militar inmediatamente anterior a la República federal alemana tanto en la «Wehrmacht» hitleriana, como en el «Reichswehr» del II Reich, cada uno de los grandes sectores armados, Ejército de tierra y Marina, más tarde también el Ejército del Aire, cumplían sus necesidades administrativas—en el sentido dicho—con sus propios servicios, que además de independientes entre sí se configuraban sobre el sistema orgánico militar. Es, más o menos, el sistema actual de nuestros Ejércitos. Frente a esta tradición inmediata la Ley Fundamental en su reforma de 19 de marzo de 1956, que introdujo el citado artículo 87 b, preceptúa que estos servicios serán civiles y que, además, se unificarán para los tres Ejércitos. Esto no significa—dice el autor—un «control civil» sobre el Ejército; el llamado «control civil» debe entenderse como «primado de la dirección política» frente a la propia de las fuerzas armadas, pero sería absurdo intentar prolongarlo a los aspectos administrativos. El autor subraya que la Administración militar es una parte de la «Bundeswehr», cuyos fines son asegurar la eficacia de éste; no es, pues, un sistema orgánico de control, sino más bien lo opuesto, un «Hilfsorgan» u órgano auxiliar. Tampoco su independización y su carácter civil es debido a desconfianza frente al mando militar. Es debido, por el contrario, a razones técnicas, entre las cuales el autor enumera varias (división del trabajo, descarga a los jefes militares de las tareas administrativas para que puedan eficazmente concentrarse en sus funciones propias, exigencia de continuidad orgánica de las funciones administrativas, etc.), pero con especial penetración la siguiente: el sector militar está regido por una estricta jerarquía según el principio del mando y la obediencia, en tanto que la

Administración, si bien también jerárquicamente estructurada, no se rige por la mecánica de la orden concreta, sino por la de las normas generales; en su configuración absolutista predominaba también en ella el sistema de la orden concreta, pero hay un paso de la orden a la norma legal que señala toda la época posterior y en la cual estamos, y que se expresa en todo su carácter en la actual configuración de la burocracia civil. Ahora bien, parece fuera de duda que es la legalidad lo que debe regir los aspectos englobados en la Administración militar.

Tras exponer el esquema orgánico de la Administración militar pasa el autor al estudio de las funciones de la misma, a través de un esquema teórico que resume en forma especialmente feliz los principios jurídicos de la competencia. Hay luego un estudio de la actuación jurídica de la Administración militar y de la protección jurídico-administrativa, distinguiendo actuación interna, y a su vez con y sin efectos jurídicos, actos administrativos formalmente tales (y aquí actos de intervención contra terceros—prestaciones forzosas, deber de servicio militar—y actos en relación con el personal administrativo y militar) y finalmente negocios jurídicos de derecho civil que comprenden fundamentalmente en el sistema alemán, como es sabido, virtualmente la totalidad de la contratación. El libro se cierra con una exposición de los temas de la Administración de las tropas, con atención especial a los aspectos económicos. Los problemas concretos que tras éstos se ofrecen a la Administración quedan reservados al resto de la colección que con tanta dignidad ha abierto este libro.

E. GARCIA DE ENTERRIA

TIANO, André: *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination*. Editions M. Th. Génin. París, 1958. 552 págs.

«En un terreno tan poco explorado como el de la remuneración de los funcionarios—se lamenta el autor—el investigador se parece un poco al hombre de

na sociedad primitiva de las que se encuentran aún en la fase de la simple ecogida de los frutos y no se benefician el cultivo y de la siega.» Esta observación nos demuestra la complejidad del problema, ya que la literatura francesa no sólo se viene ocupando de estas cuestiones en los tratados generales sobre la Función Pública (Gabriel ARDANT, Alain LANTEY, Roger GREGOIRE...), sino que desde 1933 cuenta con una obra especializada ya clásica (François PERROUX: *Les traitements des fonctionnaires en France*), y con un repertorio considerable de artículos de gran valor en las revistas jurídicas, técnicas, profesionales y sindicales. A mayor abundamiento—y esto es lo más interesante—se dispone en aquel país de una serie de datos estadísticos que, si no completos ni mucho menos, se perfeccionan para la actualidad cada vez más, y que con alguna coherencia se renontan a varios lustros.

En este panorama la obra de A. TIANO representa una aportación fundamental, tanto por el acierto de su doctrina, desarrollada minuciosamente en un sistema lógico impecable, como por el cúmulo de datos que con ejemplar escrupulosidad se detalla en tablas, esquemas y gráficos a lo largo del texto y en sus voluminosos anejos. Conviene señalar, a este respecto, que el trabajo ha sido realizado bajo los auspicios del Centro de Estudios Económicos.

La primera parte está dedicada al estudio de la «remuneración de los funcionarios y su evolución desde 1930», describiéndose y analizándose con todo detalle el sueldo base, en función de la situación jerárquica del agente en las escalas indiciarias, así como los demás ingresos que vienen a añadirsele: las indemnizaciones por residencia y las de carácter familiar y, sobre ellas, las indemnizaciones llamadas propias y demás complementos del sueldo» (en la práctica administrativa española se denominan con alguna frecuencia «percepciones»), de naturaleza variable y cuantía ordinariamente tan elevada que llegan a desnaturalizar las escalas jerárquicas, produciendo, por otra parte, una desigualdad arbitraria en las remuneraciones de quienes realizan funciones similares en servicios idénticos.

Los últimos capítulos de esta parte (el cuarto y el quinto) hacen una detenida comparación entre las remuneraciones de la Función Pública y las del campo semipúblico y privado, así como entre las respectivas tendencias de sus evoluciones desde 1930. Todo ello con un criterio técnico-económico que rebasa el ordinario nivel jurídico formal de esta clase de estudios, y que tanto interés presta a la obra de A. TIANO.

La segunda parte del libro se dedica a la «determinación de la remuneración de los funcionarios» y en ella, tras una somera historia de los sindicatos de funcionarios, su influencia y organización (que constituye quizá uno de los inevitables pequeños baches en una obra de esta envergadura), se estudia la organización y funcionamiento de los organismos paritarios: las comisiones administrativas paritarias, los comités técnicos paritarios y el Consejo Superior de la Función pública, cuyos éxitos y fracasos se analizan con la ponderación y sinceridad (virtud ésta nada frecuente en este tipo de trabajos) que caracterizan toda la obra.

En sendos capítulos (el octavo y noveno) se estudian los intereses y objetivos contrapuestos de los sindicatos de funcionarios y de la Administración, considerada ésta tanto como «patrono» como detentadora del poder público.

En el capítulo décimo se estudian los medios de la acción sindical de los funcionarios sobre su remuneración: huelga, acción parlamentaria y acción de propaganda. Sometiéndose a revisión, finalmente, los resultados de esta actividad sindical, que para A. TIANO es el canal imprescindible de toda reivindicación del funcionariado.

El libro—no obstante, las lamentaciones del autor que hemos citado inicialmente—produce en el lector español estudioso de la Función Pública un grave desconsuelo, al comparar la escasa madurez de nuestros estudios con respecto a los de la nación vecina, ya que en la actualidad se carece en España de los más imprescindibles datos que permitan la redacción de un trabajo de la naturaleza del que comentamos.

ALEJANDRO NIETO

WALINE, Marcel: *Droit Administratif. Traités* Sirey. Mise à jour de la Constitution de 1958. 8ème édition. Editions Sirey. Paris, 1959.

La nueva edición de este conocido tratado de Derecho Administrativo ha introducido notables mejoras respecto de las anteriores versiones.

En primer lugar podemos observar un aumento en cuanto a la extensión. Son novecientas treinta y dos páginas las actuales, es decir un tercio más que en ediciones anteriores. Incluso merece señalarse el haber sido puesto al día con arreglo a la nueva Constitución francesa de 1958. (Págs. 1 a 8.)

Tratamos de dar una visión comparativa de lo que representa esta octava edición frente a las anteriores.

Es manifiesta la importancia desde el punto de vista doctrinal y práctico de la obra de Waline ha sido lo suficientemente evidenciada desde la aparición de la primera versión de su libro. No tratamos pues de descubrir la trascendencia de la construcción doctrinal de este insigne profesor de la Universidad de Derecho de París, en su obra dedicada a los alumnos y profesionales del Derecho Administrativo.

Las primeras cien páginas se dedican a hacer una Introducción General, que en condensada literatura nos da, no sólo una justificación y razón de ser del Derecho Administrativo como ciencia autónoma sino también la explicación histórica de la existencia del mismo, así como el campo de aplicación en que se desarrolla este Derecho, para finalizar estas primeras páginas tan interesantes con un capítulo, el cuarto, dedicado a caracterizar el Derecho Administrativo, determinando tanto su extensión e influencia recibidas como la evolución de su contenido.

La distribución actual del texto contiene seis partes divididas a su vez en libros capítulos, secciones y párrafos que tratan: 1.º, Fuentes. 2.º, Sujetos. 3.º, Actos. 4.º, Policía y Servicio Público. 5.º, Responsabilidad. 6.º, Medios de acción de las personas de Derecho Público.

En anteriores ediciones el tratado elemental de Derecho Administrativo, actualmente se publica en los «*Traités Si-*

rey» sin aludir ya a su carácter elemental, se dividía en dos partes dedicadas la primera a la Teoría General del Derecho Administrativo (fuentes, sujetos objeto), la segunda a los medios de acción de la Administración (actos administrativos, bienes, intereses pecuniario de la Administración y obligaciones).

Son muy sugerentes los ejemplos, de gran actualidad e interés, aludiendo interesantes «arrêts» del Consejo de Estado francés. Estas alusiones prácticas en relación con la legislación positiva aumentan la claridad de los conceptos expresados que figuran con letra de superiores caracteres que las anteriores.

Las notas al pie de página son bastante documentada y de gran actualidad.

La bibliografía, citada al principio de cada capítulo y relativa a la materia que se ha de tratar en el mismo, es un alarde exhaustivo en relación con los estudios hechos sobre las materias concretas de que trata, principalmente por tratadistas franceses, si bien sería posible objetar el poco eco que se hace del estado de la doctrina en Italia y Alemania, citándose en proporción mínima autores de estas nacionalidades, respecto de los franceses que naturalmente deberían figurar y figurar en primer término.

Es de lamentar no exista una versión española del tratado que comentamos tal vez el más interesante de los actuales sobre Derecho Administrativo.

Finalmente, hemos de reseñar una notable mejora en comparación de anteriores ediciones. La tercera parte relativa a los actos administrativos que en su título primero, al ocuparse de los actos administrativos unilaterales, hace un estudio sobre las condiciones de validez de esta clase de actos y las vías posibles contra el acto administrativo ilegal, estudiando el recurso por exceso de poder de forma precisa y acertada. Igualmente y con una estructura distinta y muy superior a la utilizada en anteriores versiones, la quinta parte que se dedica a la responsabilidad, reúne en distintos capítulos todo lo que se puede decir respecto de este concepto en el Derecho Administrativo: Responsabilidad de los agentes públicos, de las colectividades públicas, responsabilidad condicionada por una falta y sin falta, para finalizar en dos ca-

ítulos (el 7.º y el 8.º), dedicados a las consecuencias de la admisión del principio de la responsabilidad y a la responsabilidad del Estado a causa de su situación jurisdiccional.

En resumen, creemos que con esta nueva versión de lo que sea el Derecho Administrativo y su tratamiento científico, se ha dado un paso más, en la ya avanzada carrera de este ilustre jurista francés.

CARLOS CARRASCO CANALS

EMANECK, Karl: *Das Vertragsrecht der Internationalen Organisationen*. Viena. Eds. Springer. 1957. 159 págs.

El título peca ciertamente por defecto, resulta en demasía modesto y restringido. Para el que se confíe a la simple lectura del mismo, todo parece indicar que el tema abarcado no es otro que el muy concreto de saber cuál es la posición de las Organizaciones Internacionales frente al Derecho de los Tratados. Si así fuera, sus capítulos fundamentales no podrían ser otros que los siguientes: I. Personalidad internacional de las Organizaciones Internacionales. II. Poder de concluir o concertar tratados (treaty-making power). III. Reglamentación de los tratados internacionales concertados con la participación de las Organizaciones Internacionales. En suma, un simple capítulo de la «Ley de los Tratados», tal como puede figurar en los diversos «rapports» que se han presentado sobre esta materia en la Comisión de Derecho Internacional de la ONU. La perspectiva es sumamente más amplia y prometedora, y ello se advierte en el instante mismo en que se repasa el índice de materias y se compulsa la información bibliográfica que acompaña y epiloga el libro. De hecho nos encontramos ante una auténtica Teoría General de las Organizaciones Internacionales, que se diferencia de las últimas consagradas a las Organizaciones Internacionales (las muy meritorias de Madame Bastid, de Ch. Chaumont, etc.) por su mayor concisión jurídica, y esto que el método ju-

ridico se había impuesto en estos estudios precisamente por la acción de la doctrina de la postguerra, especialmente los trabajos franceses de Madame Bastid, de Reuter, Heraud, etc., y los alemanes de Mosler, Jaenicke, Ballrich, Schlochauer, etc.

Nada mejor que centrar y orientar nuestro comentario tomando como modelo el mismo índice de materias del libro: de este modo el lector obtendrá una impresión casi directa e inmediata del tema tratado.

Consta el libro de una pequeña introducción y dos partes. En la introducción se centra históricamente el problema: concepto aproximado de lo que sea una Organización Internacional; vertiginoso aumento del número de las mismas; impacto enorme que tal fenómeno ocasiona en el Derecho internacional, cuya problemática, en parte, se ve transformada como consecuencia de este hecho; y afirmación rotunda y consciente de que se trata de una materia en plena mudanza y sobre la cual es prematuro y poco aconsejable proceder a dictámenes solemnes y concluyentes.

La primera parte abarca tres cuestiones que son esenciales, no sólo para el buen conocimiento del «régimen jurídico de las Organizaciones internacionales», sino para la «Enciclopedia de las ciencias jurídicas internacionales» (que nuevamente, así por lo menos yo lo pienso, hay que volver a estas visiones globales y conjuntadas sobre las que tanto diera que hablar la obra científica de Holtzendorff). Estas cuestiones son: 1) Concepto de Organización internacional; 2) Personalidad jurídica de las organizaciones internacionales; 3) Estructura orgánica de las organizaciones internacionales.

El concepto jurídico de Organización Internacional sólo por aproximación y un tanto descriptivamente puede captarse. Es punto sumamente difícil y escurridizo, como se demostró en la discusión que sobre el particular se entabló entre los miembros de la Comisión de Derecho internacional de la ONU (opiniones divergentes de Alfaro, Brierly, Hudson...). Mas hay unos cuantos rasgos que pueden servirnos de orien-

tación y a los cuales se remite Zemanek. Estos podrían ser: naturaleza convencional del acto fundamental, carácter estatal o gubernamental de los miembros, amplitud de fines a perseguir y de naturaleza fundamentalmente no política, predominio de los intereses colectivos, aparato institucional adecuado...

La personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales es un elemento esencial dentro del estudio de su régimen jurídico. Sin poder llegar a la conclusión de estimar tal personalidad como elemento consustancial, constitutivo de la Organización Internacional, no es menos cierto que la posesión de tal personalidad jurídica representa un perfeccionamiento y la culminación en el proceso de crecimiento de la Organización.

La personalidad jurídica de una Organización Internacional se orienta en dos direcciones que es necesario precisar y distinguir: personalidad internacional (la Organización Internacional en posesión de un protagonismo dentro del Orden Internacional) y personalidad de Derecho interno (bien obrando como una persona de Derecho público, o simplemente actuando en el tráfico privado).

La estructura orgánica de estas Organizaciones Internacionales tiene como antecedente inmediato la de las primeras Uniones Administrativas. Consta, como aquéllas, de tres órganos perfectamente diferenciados, al menos en teoría, y éstos son: órgano representativo (Asamblea, Conferencia, etc.), órgano de ejecución (Consejo) y órgano burocrático o estrictamente administrativo (Dirección, Comisario, Secretariado, Oficina, etc.). Cada uno de estos órganos hace referencia a una específica función social y jurídica, por lo cual nada de extraño tiene que se hable de una acción legislativa de la Organización Internacional (naturaleza jurídica de sus decisiones, de su poder reglamentario), de una acción típicamente ejecutiva y administrativa (misión de gobierno y de administración). Inicialmente, la atención se centró en la actividad administrativa, que era la que definía e individualizaba a estas Orga-

nizaciones. Ultimamente ha adquirido enorme interés el problema de los órganos representativos, y ello en función de consideraciones jurídicas, como también, y en grado superlativo, por exigencias políticas. Se trata nada menos que de combatir el peligro burocrático, tecnócrata, que late en el movimiento progresivo de estas Organizaciones y, al mismo tiempo, de afirmar el contacto de las Organizaciones con el Hombre. Hablar de órganos representativos implica garantizar la presencia de los Pueblos y el Control político sobre la acción administrativa internacional. Sobre tal problema se centra toda la problemática constitucional del Orden Internacional. Esta dosis de constitucionalismo explica que al tratar la relación entre administración y órgano representativo, Zemanek invoque conceptos tan puramente constitucionales como los de régimen parlamentario, sistema burgués de la estricta separación de poderes, etcétera.

La segunda parte analiza la actividad convencional de las Organizaciones Internacionales. Los últimos estudios sobre el «Derecho de los Tratados» han acentuado la enorme importancia que tiene esta especial dimensión del problema. Puede decirse que los rasgos más salientes del moderno Derecho de Tratados son: 1) La amplitud de los sujetos con poder de concertarlos y, muy especialmente, la aparición de nuevos titulares como son las Organizaciones internacionales; 2) La simplificación de formalidades, o transformación de las mismas, incluso en cuanto a su finalidad jurídico-política; 3) La pluralidad de contenidos, o lo que es igual a su diversidad de funciones...

Las Organizaciones Internacionales pueden actuar jurídicamente en tres esferas: 1) La propia del Orden jurídico internacional; 2) La creada internamente, con validez espacial y personal determinada por el número de miembros, que es lo que viene denominándose «orden interno de la Organización»; 3) La peculiar interna y estatal de cada uno de los estados participantes en la Organización.

Las Organizaciones Internacionales actúan dentro del Derecho internacio-

nal general concertando tratados internacionales que pueden clasificarse en estos tipos: constitucionales (son los instrumentos fundacionales y en los que reposa la existencia misma de la Organización), institucionales (son los concluidos para hacer posible el cumplimiento de las funciones que han motivado y justifican el establecimiento de la Organización), funcionales (los concluidos por la Organización en la ejecución y realización de su cometido social).

La actuación de la Organización Internacional dentro del propio «orden interno», que ella crea mediante su actividad constitucional y legislativa, tiene dos dimensiones perfectamente diferenciadas: 1) Régimen de los funcionarios internacionales (Zemanek puede decirse que examina todos los aspectos de la función pública internacional; 2) Relación con las Organizaciones internacionales privadas (las viejas Asociaciones internacionales privadas, o las actuales organizaciones no gubernativas de la Carta).

La presencia de las Organizaciones Internacionales en los ordenamientos jurídicos estatales sirve para plantear estos problemas, que yo estimo de gran importancia: 1) Personalidad privada de las Organizaciones; 2) Amplitud de su capacidad jurídica; 3) Régimen jurisdiccional de las mismas, y 4) Dere-

cho internacional privado y organizaciones internacionales...

Tal es, a grandes y desconsiderados rasgos, la materia tratada por Zemanek. Sólo me queda por decir que acaso sea la obra más completa, más jurídica de las que hasta el momento se han escrito sobre cuestión de tan trascendental interés. No es un libro definitivo en cuanto a sus conclusiones (el autor mismo lo ha declarado y exigido); pero sí es auténticamente decisivo en cuanto al punto de partida del que será ahora necesario arrancar para investigar sobre el régimen jurídico de las Organizaciones Internacionales. En próximo estudio trataré de poner en claro cuáles han sido las fases más importantes en la evolución metodológica que el tema de las Organizaciones Internacionales ha experimentado. Desde la época en que se trataba de un mero capítulo de la Historia del pensamiento político, tema propio de historiadores y filósofos, hasta el presente en que es un problema sustancialmente jurídico, se ha recorrido un largo trecho, cuyas etapas hay que diferenciar para evitar confusiones muy persistentes, especialmente entre nuestros medios intelectuales

M. AGUILAR NAVARRO

II.-REVISTA DE REVISTAS

Revista de Administración Pública.

Revista de Administración Pública. Organó del «Instituto de Administración Pública», Sección Mexicana del I. I. C. A. Núm. 9, junio-septiembre 1958.

Desde mediados de 1956 viene publicando el «Instituto de Administración Pública» de México la *Revista de Administración Pública*, a la que nos complace acoger en estas columnas y dar la bienvenida como nueva compañera en nuestras funciones. En el número que hoy reseñamos, después de una Crónica de la Mesa Redonda del I. I. C. A. del pasado año en Lieja, por el profesor Gabino FRAGA, el licenciado Andrés CASO estudia el *Análisis del presupuesto* dentro de los problemas generales de la Administración Pública mexicana. «El éxito o fracaso del administrador público depende totalmente de los buenos sistemas de contabilidad y control que le permitan tener una información del día del ejercicio»; pero esta información tropieza con serias dificultades, dados: la escasez de personal especializado; la imposibilidad de remunerar adecuadamente el existente; el desconocimiento de la estructura y la mecánica del presupuesto; la rigidez de la «ley de Egresos» y la dificultad de planificación con que siempre tropieza la economía de un país en desarrollo. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que es la dependencia administrativa con mayor presupuesto, tiene montado un servicio administrativo bastante eficaz, con un departamento de Análisis del presupuesto y medios mecanizados y automáticos de contabilidad y control. El fun-

cionamiento de este servicio sirve para poner de relieve que, en general, la administración mexicana, a pesar de las últimas mejoras, figura en el numeroso grupo de administraciones que no alcanzan en su actividad una eficiencia satisfactoria.

Agustín LÓPEZ MENCÍA estudia detenidamente el proceso presupuestal mexicano, en un detallado análisis de su fundamento constitucional, en estructura, el funcionamiento de la Comisión de Inversiones y el proceso de formación del presupuesto desde su envío al Congreso hasta su aprobación, así como de la legislación que lo regula. El trabajo es sumamente ilustrativo para todo aquél que desee conocer el sistema legal de las finanzas mexicanas.

De los demás artículos, destaca el examen que hace César A. IZAGUIRRE del Tribunal de Arbitraje mexicano encargado de resolver los conflictos laborales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión—órganos federales.

En conjunto, la revista está excelentemente presentada, y su impresión y lectura son muy gratas, por lo que felicitamos a quienes participan en su realización.

M. P. O.

Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrine e Giurisprudenza.

Año XV, núm. 1. Florencia, enero 1959.

TEMPESTA, Adalberto: *Il nuovo Codice della strada.*

Es este el cuarto de una serie de artículos, que viene publicando dicha Re-

BIBLIOGRAFÍA

vista, y en el que concretamente se comentan las modificaciones previstas para algunos artículos del nuevo Código de la Circulación, cuya entrada en vigor se fijó para el 29 de enero de 1959.

En general, puede señalarse un mayor rigor en la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las normas de circulación por carretera, estableciendo los límites de seguridad, una mayor duración de las patentes y estableciendo los límites de velocidad máxima, según los lugares y el estado de la carretera. Es interesante señalar las medidas adoptadas en el nuevo Código que comentamos en lo referente al nuevo sistema de control de velocidad. Se prevé la creación de patrullas especiales de dos miembros dentro del cuerpo de policía de carreteras, que tomarán como base un tramo de carretera y con aparatos especializados podrán comprobar la velocidad de los vehículos que excedan del límite de velocidad fijado en la oportuna señalización. También se prevén equipos especiales de patrullas de vigilancia para regular el exceso de circulación por carretera en los días feriados, con lo que según declaraciones del Ministro de Obras Públicas y Transportes se ha logrado rebajar los índices de accidentes mortales, habida cuenta del aumento proporcional de vehículos en el último año.

El señor TECNI, Ministro de Obras Públicas y Transportes, en unas interesantes declaraciones que la revista recoge y que comenta Attilio MANITTO, señala las líneas principales del nuevo Código que resumiremos así. Consta el Código de Circulación por carretera de diez títulos, distribuidos en artículos. El primero se ocupa de la denominación y clasificación de las carreteras, llevando a cabo una distribución de competencias en materia territorial y administrativa. El título segundo se ocupa de la señalización en general que ha sido puesta de acuerdo con las normas internacionales y los Acuerdos de este tipo en la materia. El tercero regula los tipos y características de los vehículos de tracción mecánica; y en el cuarto los de tracción animal y bicicletas afrontando, de manera definitiva, el problema de su debida señalización. Los tres títulos siguientes se dedican a regular lo referente al equipamien-

to de los vehículos de motor y las patentes de guía y conducción. El título octavo contempla la regulación detallada de las normas de circulación en su carácter más específico. Por fin el título nono se ocupa de las sanciones y actuación de la policía de carreteras en esta materia, y el décimo lo hace de las disposiciones finales y especiales. A su vez el ministro TECNI puso en evidencia la abolición del reglamento de circulación urbana, y oíó cuenta de la elaboración de un reglamento nuevo para poner sus normas en concordancia con la nueva ley. Señalemos, por último, otra novedad interesante: la revisión de los permisos de conducción; se establece esta revisión cada diez años hasta los 50 años de edad del usuario conductor, cada 15 años de los 50 a los 60 años y, por último, de los 60 en adelante se establece una revisión más detallada que comporta exámenes de tipo médico y psicológico del portador del permiso de conducción. En general, se fomenta las normas que establecen una mejor «convivencia» en la carretera y que tratan de evitar el gran número de accidentes que de hecho se vienen produciendo en Italia, país que ocupa el quinto lugar entre los países europeos en las estadísticas de accidentes de carretera

A. de JUAN

Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik)

Año XII. núm. 1, enero de 1959.

GUILLEAUME, Emil: *Reform des Regierungsstiles* (Reforma del estilo de Gobierno). Págs. 8 y sigs.

Junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, el Gobierno (*Regierung*) se presenta en Alemania como un cuarto elemento configurador de la noción última de la Administración. Se entiende por Gobierno, según la doctrina alemana clásica, la alta dirección, el impulso motor de la actividad político-administrativa que tiende a conseguir el bienestar general. Influye el Gobierno

sobre todas las ramas de la actividad material del Estado y conserva en sí mismo una naturaleza esencialmente ideai.

Por otra parte, no cabe desconocer esta realidad, el estilo de vida de cada pueblo, la configuración total de su cultura y las características de sus distintas fases políticas, jurídicas, etc., condicionan en todo momento la conducta administrativa.

Una reforma del estilo de Gobierno no puede ser parcial, asumida de abajo hacia arriba, sino todo lo contrario, para lograr algún resultado positivo. En Alemania ¿qué inconvenientes se opondrían a una reforma de carácter general, de otro lado muy necesaria? El principal obstáculo en este sentido, a juicio de GUILLEAUME, es la radical separación que media entre la formación política y la formación administrativa de los encargados, potencialmente, de semejante reforma. Por la separación radical entre administración y política ocurre que los políticos carecen de experiencia administrativa. Aquella separación es la causante, además, de que exista una burocracia sin ideas propias (considerando el problema desde la perspectiva opuesta).

Una reforma del estilo de Gobierno no puede ser únicamente el resultado de una actividad política. Predominan, frecuentemente, en ella los móviles privados, los intereses particulares. Se desconoce, sin embargo, el juego del interés general, al cual sólo es posible llegar tras de un conocimiento objetivo (*Sachkenntnis*) de la realidad. Esta reforma, caso de emprenderse, no puede estar fundamentada en el actual derecho constituido, dada la falta de base suficiente. De la Constitución (y ante la amplitud de alguno de sus preceptos, como el 28—a cuyo tenor el orden constitucional ha de moverse dentro de los principios de un Estado democrático, republicano y social—y el 30— según el cual los *Länder* son libres para formar su propia organización ejecutiva) no pueden deducirse reglas de ningún signo, positivo o negativo. Se deriva de aquí, y no es éste un dato despreciable, la dificultad de la empresa. La reforma que se pretende no debe encajarse, consiguientemente, ni a los

principios constitucionales ni a las realidades de la Federación o de los *Länder*, respectivamente, sino exclusivamente al estilo del Gobierno.

Toda la tesis del autor de este ensayo se cifra en la necesidad de pasar de la situación actual (base política del Gobierno que le confiere un peculiar estilo) a otra más deseable basada en el conocimiento objetivo de la realidad (sostén administrativo que determinaría un estilo de gobierno diverso). El sistema seguido actualmente para elegir los miembros del Gabinete por el Canciller es un acto más político que administrativo. Acto político que determina un reparto también político de las competencias, impidiendo la racionalización deseable y provocando un desgaste exagerado, e innecesario, de energías y de medios materiales.

Las dos soluciones alternativas que cabe proponer para salir del actual estado de cosas son las siguientes: o integrar debidamente la política y la administración en el total de la actividad del Estado o, en segundo lugar, resolver los problemas administrativos políticamente, como viene ocurriendo en el presente, siempre que sean observados dos requisitos: que el *Sachkenntnis* sustituya a las miras particulares y que se amplíe la esfera propiamente política hasta hacerla coincidir con el interés general.

Luis Enrique DE LA VILLA

Año XII, núm. 5, marzo de 1959.

WIGGERT, Karl-Heinz: *Die Zusicherung einer Ernennung oder Beförderung im Beamtenrecht* (La promesa de nombramiento o de ascenso en el derecho de funcionarios). Págs. 170 y sigs.

Comienza afirmando WIGGERT, consejero del Tribunal administrativo, que según las leyes de funcionarios de la Federación y de los *Länder*, no cabe hablar de un derecho de los ciudadanos para ser nombrados (en orden al cumplimiento de una función determinada) o para ser ascendidos. Esta afirmación

es el principio general. ¿Qué valor, sin embargo, hay que reconocer a la promesa, por parte del Estado, de un nombramiento o de un ascenso? El artículo de WIGGERT se encamina, únicamente, a señalar la intensidad vinculatoria de aquella.

La promesa emanada del Estado, con arreglo a todas las exigencias materiales y formales, obliga al Estado. El problema se sitúa, entonces, en cuales deban ser estas condiciones o requisitos imprescindibles para la validez misma de aquella.

En primer lugar se requiere que la promesa emane de alguien legitimado para hacerla (*nemo dat quod non habet*). La renuncia por parte del favorecido elimina (aun cuando se trata de un problema muy discutido doctrinalmente) el poder vinculatorio de la promesa. Esta, ya en un plano formal, debe haber sido realizada por escrito: las simplemente orales son de valor vinculatorio dudoso. Algunos autores opinan, y tal parece ser el criterio de WIGGERT, que la no inserción de la promesa en los boletines de carácter oficial determina su nulidad.

Contra los efectos posteriores que de la promesa, y de su valor vinculatorio pueden derivarse, se sitúa, en un plano normal, el llamado período de prueba (que juega en la práctica como condición resolutoria) o, extraordinariamente, la revocación (generalmente por fraude o violencia) y cabiendo en este último supuesto los recursos pertinentes, a sustanciar ante los tribunales administrativos.

Luis Enrique DE LA VILLA

Año XII, núm. 6, marzo de 1959.

ERWIN NOACK, Erich: *Rationalisierungsmöglichkeiten im verwaltungsgewöhnlichen Verfahren* (Posibilidades de racionalizar el procedimiento jurídico administrativo). Págs. 210 y sigs.

La racionalización entra progresivamente en todos los campos y sus métodos encuentran aplicación en las diversas instituciones de cada uno de aqué-

llos. Erwin NOACK pretende aplicar estas actividades al sector del procedimiento administrativo, tesis que puede mantenerse, debidamente ampliada, para cualquier aspecto procesal. No se trata tanto, al menos esto deducimos de la lectura de su trabajo, de aligerar o suavizar el fondo mismo de la realidad constituida (aspecto propiamente administrativo, en este caso concreto) como de eliminar, o modificar cuando menos, alguna de sus formas (aspecto puramente procedimental). Divide el autor su estudio en cuatro breves apartados:

1. *La racionalización como medio de aligerar la resolución de supuestos.*— Estadística y prácticamente está demostrado que, debido al aluvión de casos ante el Tribunal administrativo, éste no puede inclinarse sobre todos ellos dentro del plazo o término fijado. Para ERWIN, la solución ideal sería redactar una ley que facultara a los jueces para simplificar el procedimiento a seguir y poder, de este modo, repartir su tiempo de manera que se lograra una mayor flexibilidad. Los procedimientos seguidos en el presente, con frecuencia, son anacrónicos y no responden a las actuales exigencias vitales.

2. *Supresión, en determinadas ocasiones, del proceso oral.*—Y ello cuando se resuelva sin entrar en el fondo del asunto (*Vorbescheid*), o bien se resuelva conocido aquél (por *Bescheid* o por *Urteil*). Las comparecencias que tienen por objeto eliminar el proceso (conciliación), podrían ser perfectamente suprimidas, pues no compensa, numéricamente, el reducido porcentaje de procesos que se eliminan con el tiempo perdido en la generalidad de los que no se interrumpen por el intento de conciliación.

3. *Forma adecuada de la sentencia.*— La sentencia debe contener el menor número de palabras posible que permita el perfecto conocimiento de su contenido. Los considerandos y los resultandos deben ser breves y terminantes. El juez nunca debe, como ocurre muy frecuentemente, servirse de la sentencia como vehículo para expresar una opinión, sino para resolver, en concreto, sobre un supuesto de hecho.

4. *Requisitos personales y objetivos*

de la racionalización.—A los primeros corresponde, sobre todo, la formación adecuada de las personas encargadas de juzgar y su personalidad misma: no sólo deben ser juristas, sino hombres con sentido práctico, con talento administrativo indiscutible. Entre los medios materiales destaca el autor de este pequeño trabajo la biblioteca debidamente organizada, los adelantos eléctricos y mecánicos precisos, etc.

Luis Enrique DE LA VILLA

Año XII, núm. 7, abril de 1959.

LÜCKE, Paul: *Die Überführung des Wohnungsbestandes in die soziale Marktwirtschaft*; WANDERSLEB, Hermann: *Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf dem Gebiete des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesens*; FEY, Walter: *Leistung und Aufwand im Wohnungsbau der Bundesrepublik Deutschland*; WINKELMAN, Alfred: *Fragen aus den Entwürfen eines Bundesbaugesetzes*; WERNER SCHWENDER, Heinz: *Das Zweite Wohnungsbaugesetz in der Praxis*.

Algunos de los cuadernos de la revista alemana *Die Öffentliche Verwaltung* están dedicados a un tema concreto. Este es el caso del presente número siete, correspondiente al mes de abril del año en curso. El tema general tratado es el siguiente: *Wohnungsbau und Wohnungswesen in der Bundesrepublik Deutschland* (Construcción y administración de viviendas en la República Federal Alemana).

En todos—o el menos en la mayoría—los países del mundo es un problema difícil el de la vivienda. Los italianos se han enfrentado abierta y valientemente con él, y es raro consultar cualquier revista de carácter administrativo, u organizativo, sin tropezar con algún escrito sobre el tema de la construcción en general. Nada digamos de las dimensiones que el susodicho problema adquirió en nuestra Patria, justificante de la creación de un Ministerio particular para el ramo, a ejemplo de otros muchos países. En Alemania, a la proble-

mática general podría sumarse, para incrementar la, el desbarajuste provocado por la guerra y por sus desastrosos resultados en el terreno de la construcción. No es preciso enumerar una por una las ciudades que al finalizar la segunda conflagración mundial quedaron totalmente machacadas. El número de personas sin casa era astronómico. El Estado, ante esta realidad, hubo de seguir una política de centralización rigurosa, política que se pretende variar en los momentos actuales (hay un proyecto de ley que probablemente se aprobará uno de estos días) y que ha motivado la dedicación del presente número de la Revista de Administración Pública a este tema concreto de la construcción de la vivienda.

Como hemos consignado en el encabezamiento, cinco son los trabajos que contiene el número siete de esta publicación de Administración Pública.

LÜCKE, Ministro de la Vivienda, escribe sobre la necesidad de trasladar toda la política económica de las viviendas al mercado libre de precios. En este mismo sentido hay que recordar una declaración de ADENAUER de 29 de octubre de 1957. No cabe olvidar, sin embargo, que un cambio tal en la política, restringiendo o suprimiendo el fuerte control del Estado actualmente vigente, podría provocar un alza en los alquileres, con lo cual se perjudicaría a una gran masa de los ciudadanos (tal es la razón de que el proyecto de ley a que antes aludíamos se esté discutiendo fuertemente y tenga en contra la opinión pública, como se reflejaba en un artículo aparecido días pasados en el *Frankfurter Allgemeine*). Se recomienda por LÜCKE, como medio de evitar tales dificultades, el que la cesación del control ejercido por el Estado sea paulatina y que se fomente la creación de viviendas baratas, dentro del programa general de la economía libre de mercado.

WANDERSLEB trata de la competencia de la Federación para legislar en materia de construcción, viviendas y ensanches urbanos sin ninguna restricción y con carácter general. Según los principios contenidos por la Constitución alemana vigente, la Federación puede legislar para su sola esfera (facultando en

BIBLIOGRAFÍA

este caso a los *Länder* para que lo hagan en la propia, como ocurre, por ejemplo, en materia de representación de personal, *Personalvertretung*), para todas con carácter obligatorio (*jus cogens*) o para todas con carácter concurrente (caso de la política de construcción), es decir, que en el caso de emanar una norma federal obliga con carácter general, pudiendo, en defecto de aquella, los *Länder*, proceder a una normación particular en su esfera respectiva.

Se ocupa FEY de las prestaciones y de los gastos que ha llevado a cabo la República Federal con ocasión de su política de construcción y de vivienda. El problema que se planteó al finalizar la segunda guerra, en la parte occidental de Alemania, se vió empeorado por la nube, verdadero alud de fugitivos y refugiados de la parte oriental, por la escasez de materias primas y por la desorganización de la mano de obra. A partir de la reforma monetaria de 1948 se comienza una política segura, que llega hasta 1957: se trataba, en primer lugar, de construir las viviendas necesarias y solamente en un segundo estadio, posterior cronológicamente, de mejorar la calidad de las mismas. De la financiación el Estado asumía buena parte de ella. Numéricamente, de los doce mil millones y medio de marcos que en 1958 se dedicaron a la construcción, la mitad aproximadamente era dinero público.

Del proyecto de ley a que nos hemos referido trata el consejero gubernamental, Alfred WINKELMANN. Con la ley que próximamente entrará en vigor se tiende a evitar la expropiación forzosa de tierras para construir en ellas (lo que determinaba una indemnización, reconocida constitucionalmente por el artículo 14, número 3 de la vigente constitución alemana) y se pretende forzar a los propietarios a que sean ellos los que edifiquen en las mismas: es la política que se ha denominado de fijación de contenido (*Inhaltsbestimmung*). La indemnización correspondiente, en este caso, a los obligados por el poder público, no sería ya por expropiación, sino por perjuicio causado, al realizar un acto en ocasiones contrario a su voluntad y, normalmente, de mínimo interés

económico. El procedimiento que se sigue por la nueva ley es unitario con tendencia a uniformar los regimenes de los *Länder* con el federal propiamente dicho.

Por último, SCHWENDER estudia la ley que se aprobó hace dos años y medio y que supuso una reforma inicial de la situación que hasta entonces, y desde el final de la guerra, se había venido siguiendo. La novedad primordial de aquella norma (la llamada *Wohnungsbaug- und Familienheimgesetz*) era la de las escalas de ayuda estatal a la construcción.

Luis Enrique DE LA VILLA

Lo Revue Administrative

Núm. 67. enero-febrero 1959.

GAUDEMET, P. M.: *Le statut des fonctionnaires internationaux en Droit interne*. Págs. 5-11.

El desarrollo vertiginoso de los organismos internacionales en estos últimos tiempos plantea problemas delicados en cuanto al estatuto de sus funcionarios en relación con los estados interesados. Es una cuestión situada en los confines del derecho internacional y el interno, y que como todo asunto de deslinde, corre el peligro de quedar poco estudiada y peor tratada si no se enfoca desde un punto de vista unitario. De aquí que la doctrina venga prestando últimamente un interés creciente al funcionamiento internacional—en este último artículo se menciona la aparición inmediata de un libro, *La fonction publique internationale*, obra en colaboración de uno de los máximos especialistas en la materia, el profesor LANGROD.

En este excelente estudio del bien conocido profesor GAUDEMET, se señala que las analogías mayores del funcionario internacional no se encuentran, como parece a primera vista, con los agentes diplomáticos, sino con los eclesiásticos, sometidos a una dualidad de regulaciones

jurídicas: para los últimos, el derecho canónico y el derecho interno; para los primeros, este último y además el reglamento de organización inferior, y a veces un tercero: el del país en que se desarrollan sus funciones. En cambio los funcionarios diplomáticos están regulados tan sólo por sus *ius sanguinis* y la costumbre internacional. El problema base, por lo tanto, es el de la adecuación del ordenamiento jurídico interno y el estatuto de los organismos internacionales. No basta el reconocimiento de ciertas ventajas y privilegios, fiscales, monetarios o de otra índole. Hay además que poner al servicio del funcionario internacional la actividad del Estado donde se encuentre, para las prestaciones o coerciones que le sean precisas en el desempeño de su función. Tanto es así, que no es fundamental para la misión, ni siquiera convenientemente para el prestigio del funcionario y de la administración internacional, que el número de aquellos privilegios sea grande y sólidamente garantizado. Incluso ciertas exenciones—de servicio militar, de contribución sobre la renta, de aduanas, de cambio de moneda, etc.—pueden incluso carecer de reglamentación expresa, vigiéndose por los usos internacionales en la materia. En realidad, para el Estado que no alberga a una institución internacional, la única norma que ha de adoptar en la materia es la promulgada recientemente entre nosotros, respecto de la situación de los funcionarios propios que pasan del servicio de un ente *internacional*. Cuando el Estado tenga en su territorio la sede de uno de estos organismos, entonces la regulación interna del estatuto de los funcionarios deberá ser más compleja, reflejando en particular la inmunidad de jurisdicción, la exención de normas migratorias restrictivas, y a su vez establecer determinadas obligaciones fuera de las habituales a los residentes extranjeros: en efecto, no hay que olvidar que el funcionario internacional es un *public servant*, cuya actuación está en función de sus servicios; es lógico que todo abuso fraudulento de sus privilegios, por ejemplo, sea sancionado en su caso con mayor severidad, incluso mediante normas generales especiales.

LANGROD, G.: *La codification de los procédures administrative non contentieuses en Espagne*. Págs. 74-86.

La Ley de Procedimiento Administrativo última ha tenido en el extranjero una gran repercusión, como corresponde a su perfección técnica y su novedad. El profesor LANGROD hace en el último número de la *Revue Administrative* un extenso y minucioso estudio-comentario, que no vamos a su vez a examinar o criticar aquí, por cuanto ello sería indirectamente una reseña del texto legal; pero es grato ver el interés suscitado por la actual reforma administrativa española, máxime cuando va acompañado de los elogios de una personalidad tan eminente como la de este caso. El autor reconoce la preeminencia temporal de nuestra Ley de Bases del 89, reivindicada por GARRIDO FALLA en su *Tratado* y alude a «ese importante centro de investigación que es el madrileño Instituto de Estudios Políticos» en referencia que agradecemos.

M. P. O.

Public Administration

Volumen XXXVII. Primavera 1959.

MEYNELL, Dame Alice: *Location of Industry*. Págs. 9 a 20.

La política inglesa de alojamiento industrial puede dividirse en cuatro etapas diferentes. La primera de ellas, entre 1934 a 1939, tenía como finalidad principal el proveer de puestos de trabajo a las zonas del país más amenazadas por el paro obrero. Durante la última guerra mundial se llevó a cabo una etapa excepcional con fines económicos y sobre todo estratégicos, de establecimientos industriales provisionales repartidos por todo el país. Sin embargo ya en 1939 la Comisión BARLOW había sentado las bases de lo que había de constituir la política industrial en su tercera etapa, hasta 1948, mediante el fomento de la industria de las *Development Areas* y su restricción en los grandes núcleos urbanos, en especial la región londinense. La última etapa comienza efectivamente

BIBLIOGRAFÍA

en 1948, al añadirse a la solución de estos dos problemas la finalidad más general de la política de redistribución industrial, repartiéndola con arreglo a un plan nacional.

El presente estudio de la señora MEYMELL, alto funcionario del *Board of Trade* hasta muy recientemente, estudia cada uno de estos cuatro periodos. El informe del Comité BARLOW nombrado para estudiar «los inconvenientes que derivan de la concentración de industrias y obreros en las grandes ciudades o en determinadas zonas del país, y las medidas que deberían adoptarse para remediarlas», constituye hoy en día el auténtico texto constitucional en la materia, desarrollado por la famosa *Town and Country Planning Act* de 1947, una de las normas más progresivas en el derecho comparado.

NOTTAGE, Raymond: *The post office: a pioneer of big bussiness*. Págs. 55-64.

Desde 1885 el *Postmaster General*, algo más que jefe de los Servicios de Correos por cuanto tiene categoría de miembro del Gabinete, redactó anualmente una Memoria relativa a la marcha y desarrollo del Servicio; estos Informes cesaron en 1916 pero su Colección constituye un documento único del crecimiento prodigioso del más importante de los Servicios Públicos. Los progresos técnicos, impresionantes para la época, hacen a veces sonreír—por ejemplo cuando se habla en 1893 de las experiencias de «comunicar telegráficamente entre la Isla de Flat Hol y el continente sin instalar un cable en el trayecto de tres millas existente», o cuando el Informe de 1898 señala que «es ventajoso para el Servicio de Correos, el uso de camionetas, movidas bien por electricidad, gasolina o vapor». Pero es más interesante la atención que desde aquellos momentos se ha venido prestando a las «Relaciones humanas» hoy tan en boga, con el fomento de las iniciativas particulares, la publicación de folletos informativos y una atención continuada por los problemas de personal, que ha recibido en todo momento unos cuidados ejemplares, justificándose así el título de pionero que le da el autor del artículo.

BLONDEL, Jean: *Local Government and the local Offices of Ministries in a French Département*. Págs. 65-74.

La creación de delegados locales del poder central, legalmente dependientes de los Prefectos pero de hecho totalmente autónomos, ha minado considerablemente el poder y las prerrogativas de aquellas autoridades. La lucha continúa a pesar de la reforma de 1953, encaminada a fortalecer la institución prefectoral. En este estudio se investiga la situación real en un departamento francés medio y las posibilidades de mejora.

M. P. O.

Enero-febrero 1959. núm. 1.

LEMASURIER, Jeanne: *La preuve dans le détournement de pouvoir*. Páginas 36-66.

«No hay en Derecho poder discrecional en beneficio de la Administración, pero debido a la insuficiencia del sistema de prueba en el procedimiento del Consejo de Estado, de hecho se le confiere esta potestad discrecional.» Esta afirmación doctrinal del profesor LAVAU tiene un decidido interés cuando se afirma la existencia de un procedimiento administrativo autónomo e independiente del procedimiento civil.

Es evidente la importancia que en el ámbito del Derecho civil tiene la prueba, importancia que se acrecenta si se compara con el valor y la extensión que la prueba misma tiene en el ámbito del Derecho administrativo. La prueba, ha afirmado IHERING, es «el rescate de los derechos», y añade PLANIOL: «La prueba vivifica el Derecho.» La prueba considerada en sí misma, no es menos importante en Derecho público que en Derecho privado, pero ocurre que mientras en el Derecho privado, fundamentalmente en el campo de acción del Derecho civil, la prueba se encuentra regulada y encajada dentro de un completo sistema y «régimen de prueba», rigurosamente reglamentado y jerarquizado a través de los artículos 1.315 a 1.369 del Código Civil, el Derecho ad-

ministrativo no contiene acerca de este delicado problema más que algunos textos dispersos.

No hay en Derecho administrativo un verdadero régimen de prueba, y la administración de la prueba es variable según las distintas jurisdicciones especiales y frecuentemente se halla desorganizada. Es así como los medios de prueba son distintos según que nos encontremos en presencia de tribunales administrativos de ciertas jurisdicciones especiales o del Consejo de Estado.

El desarrollo de la prueba y su apreciación se abandona al poder discrecional del juez, y se encuentra así, enmarcada dentro del sistema de la prueba moral o de la íntima convicción del juez. Aunque el Consejo de Estado tiene la facultad de regular esta materia de las pruebas, nunca ha dictado normas a este respecto y ello priva a los administrados de una garantía muy importante. Esta reserva del Consejo de Estado se explica, entre otras, por la siguiente consideración: la desigualdad de las partes litigantes en el caso del Derecho administrativo, ya que estos intereses en litigio son siempre desiguales, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho privado. De ahí que el juez haya rehusado dictar medidas de instrucción y práctica de pruebas, que podrían venir a perturbar la vida administrativa. Este problema de la carencia de un auténtico sistema de pruebas se agudiza en lo que hace referencia a la prueba en el caso de la desviación de poder, materia de que se ocupa el artículo reseñado.

Se ha llegado a afirmar que el punto principal dentro de la teoría general de la desviación de poder es precisamente el de la prueba. Hoy día, una jurisprudencia audaz y evolucionada ha venido a dar nueva actualidad a esta delicada cuestión. Así lo atestiguan sentencias recientes que denotan una actitud más liberal del juez en la apreciación de la prueba en los recursos interpuestos contra actos administrativos en los que se produjo la desviación de poder. Esta dificultad tradicional que se observa en la apreciación y el valor de la prueba tiene una doble justificación: de un lado, que ningún texto se ha ocupado ja-

más de precisar esta noción flexible y cambiante en su mayor parte desarrollada por la jurisprudencia; y en segundo lugar debido a la naturaleza misma de la desviación de poder que se sitúa no en el dominio concreto de los hechos, sino, en el más abstracto de los móviles, las intenciones y los fines.

Tras un breve esquema del desarrollo histórico y doctrinal de la prueba en la desviación de poder, la autora se ocupa de la distinción básica en este punto, del fin, en vista del cual, la Administración ha actuado y el motivo que ha determinado su acto administrativo. La desviación de poder se sitúa en el fin del acto. La ilegalidad en cuanto a los motivos puede ser material o legal. Esta ilegalidad se distingue de la desviación de poder porque del hecho de que el acto sea inmotivado no hay que deducir necesariamente que exista desviación de poder. En efecto, a falta de motivación, el acto puede quedar sin su fin, pero su autor puede, en defecto de fin legal, querer y perseguir un fin ilegal y cometer así la desviación de poder.

Para probar la desviación de poder el juez deberá buscar, en primer lugar, el móvil que ha inspirado a quien dictó el acto, el resultado que éste se proponía y luego confrontarlo con el fin querido por el legislador, con el espíritu de la ley y los fines de interés general que se imponen a la Administración. La prueba, por tanto, ha de resultar de una convicción plena del juez y no, de una mera constatación. El juez tomará en cuenta una multiplicidad de factores de orden político, económico y moral, en los cuales jugará un importante papel su convicción personal. Pero todo esto entraña un peligro: Llevar al juez, de un control de la actividad administrativa pura y simple, a un control de carácter jerárquico. Esto no es más que una consecuencia de los distintos criterios que guían en su actuación a las jurisdicciones ordinaria y administrativa. La prueba es negativa, ya que se trata de probar que el fin perseguido por la Administración es contrario al fin legal o al interés general. De ahí que se presente una contradicción paradójica. El objeto de prueba tiene, como señalamos, un carácter subjetivo, mientras que los medios de

prueba tienen una marcada objetividad, pero estos medios tienen aquí no el carácter absoluto que poseen en otra jurisdicción, sino el carácter relativo que les imprime el juez en su apreciación.

A este respecto la reforma del contencioso-administrativo francés ha complicado el sistema de la prueba de la desviación de poder, y en adelante el litigante deberá lograr la convicción de dos jueces diferentes, en sus criterios y fallos, para ver triunfar su recurso en apelación.

A continuación se estudian dos aspectos fundamentales en la materia de la prueba.

1. El «actus probandi», el hecho de aportar al juez los elementos de prueba susceptibles de lograr su convicción.

2. Los elementos de prueba en sí, y la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado en este aspecto.

En la primera sección, se señala el carácter preponderante del juez en el reparto de la carga de la prueba. La regla del de Derecho Civil sufre en la esfera administrativa tales alteraciones que parece prácticamente vacía de contenido, y esto por dos razones principales: Por el carácter inquisitivo del procedimiento administrativo, y que dado el carácter subjetivo del objeto de la prueba el demandante no puede probar el daño sin la ayuda de la misma Administración.

A su vez aquí se hacen dos apartados. El primero de ellos estudia las condiciones en que el demandante puede establecer la prueba de la desviación de poder. Advirtiendo una posición restrictiva por parte del juez a admitirla, y un cambio de la noción clásica de la desviación de poder en los dominios económico y financiero que es correlativa a la progresiva transformación del Estado liberal en Estado social y planificador.

Y en el segundo apartado se analiza en qué medida el juez transfiere a la Administración demandada la carga de la prueba. Se señala la intervención imperativa del juez. La excepción en algunos casos de la carga de la prueba, tales como en los que hacen referencia a correspondencia diplomática, cuestiones que atañen a la Defensa Nacional, etc., y la diferenciación de estas medidas de

la instrucción de la prueba propiamente dicha. Caso de no prestar ayuda la Administración demandada o de no ser ésta suficiente, el juez anulará el acto atacado.

En la segunda sección se analizan los medios de prueba admitidos y la evolución jurisprudencial señalada. El juez no ejerce un control sobre la moralidad administrativa, sólo analiza el acto en sí. La evolución jurisprudencial se concreta en cuatro etapas que sucintamente marcaremos.

1) La prueba debe resultar de los términos mismos de la decisión atacada. Esta actitud restrictiva del Consejo de Estado conducía prácticamente a no admitir la desviación de poder más que dentro de una categoría de actos: las medidas de policía tomadas en interés financiero.

2) La prueba puede resultar de todas las piezas que integran el expediente. De ahí la importancia de la correspondencia, de las instrucciones de los superiores jerárquicos en virtud de las cuales la medida fué tomada y el acto que se recurre fué dictado.

3) La prueba puede resultar de un «haz de presunciones». Aquí desaparece el dominio objetivo de los hechos dentro del campo de las pruebas, ya que toda presunción supone un elemento subjetivo y psicológico de parte de su autor que elige una interpretación determinada entre todas aquellas que pueden darse de los hechos.

4) La prueba puede resultar de circunstancias exteriores o extrañas al litigio. Se tienen en cuenta tales hechos para lograr esa convicción en el juez. Pueden ser actos anteriores y relacionados con el acto que se ataca, y aun más hechos ocurridos hace tiempo, incluso antes, de la interposición de la demanda.

En una serie de «arrets» que se comentan se advierte claramente cuál ha sido y es la evolución del Consejo de Estado a este respecto.

Podemos concluir diciendo tras lo expuesto, que mientras se ven reducidas las fronteras de la desviación de poder, ésta ha ganado en eficacia lo que ha perdido en extensión, gracias precisamente, a la ampliación y concreción jurisprudencial de los medios de prueba.

Recogiendo una frase del profesor WALINE, en la que se señala certeramente esa dependencia cada día más estrecha de los administrados frente a la Administración, a la que han de entregarse y someterse en cuerpo y alma y en todos sus bienes, termina la autora diciendo que se les permita al menos el consuelo de saber por qué, permitiéndoles buscar y probar los designios tan a menudo insondables de esta nueva Providencia.

A. DE JUAN.

Revue du Droit Public et de la Science Potitique en France et a l'Etranger

Enero-febrero 1959, núm. 1.

BARATIER, Paul: *Le contentieux administratif en Grande-Bretagne*. Páginas 67-71.

El Parlamento británico no ha tardado, a propuesta del Gobierno, en dar efecto a las conclusiones de la Comisión Oliver Franks. El texto legal que la revista resume habla por sí mismo, y las garantías que concede a los administrados (ya que de administrados se puede hablar al referirse a los ingleses de nuestro tiempo) son claras y concretas. Esta evolución clara que se viene observando en el discurrir de la «Administración» inglesa, se debe fundamentalmente a la autoridad judicial y al poder legislativo. Son los jueces los que protegen los intereses de los obreros frente a la potencia sindical, controlando los despidos, por ejemplo, y es el Parlamento el que trata hoy de someter las decisiones administrativas a la apreciación de tribunales bien administrativos, o bien, y en último caso, judiciales.

La «Tribunals and Inquiries Act, 1958», prevé en su articulado la creación de un Consejo, denominado Consejo de los Tribunales, el cual está encargado de controlar las instituciones judiciales, tribunales que se señalan concretamente en sus apéndices, y de informar acerca de su constitución y funcionamiento. De estudiar y señalar por medio de informes los puntos concre-

tos que pueden ser sometidos al Consejo y, por último, estudiar los puntos pueden serle sometidos como se prevé más adelante, así como aquellos a los que el Consejo dedique un interés particular, en lo tocante a los procedimientos administrativos que pueden implicar o implican una información legal efectuado por un ministro en su nombre.

Este Consejo se compone de quince miembros como máximo y diez como mínimo, todos ellos son nombrados por el Lord Canciller y el Secretario de Estado y uno de sus miembros será designado de la misma forma para presidirlo.

Se regula detenidamente la actuación de este Tribunal y se establece que, tratándose de instancias ante el Tribunal Supremo o el Tribunal de apelación, la facultad de reglamentar el procedimiento implicará el derecho de establecer las normas que permitan a los citados Tribunales Supremo o de apelación emitir una decisión que pueda ser dictada por el Tribunal, o de devolver el asunto, comunicando las instrucciones de dichos Tribunales superiores al Tribunal para que revise el asunto y zanje así la cuestión, y en general, dando instrucciones al Tribunal. También se regula todo un sistema de justificación de las decisiones y notificaciones realizadas por los poderes de tipo administrativo.

En general es digna de señalar la insistencia con que el texto legal afirma las prerrogativas de los Tribunales judiciales y las del Lord Canciller. No obstante las iniciativas hechas por la Comisión Franks y por los partidarios de un régimen administrativo, al modo del Continente, han sido deliberadamente descartadas.

A. DE JUAN

The Indian Journal of Political Science
Vol. XIX. Núm. 3. Julio-septiembre, 1958.

AIYAR, S. P.: *Mary Parker Follett and the study of Public Administration*.
Págs. 258-262.

Mary PARKER FOLLETT (1865-1933) y su obra están cobrando en los últimos

BIBLIOGRAFÍA

años una influencia y un prestigio que contrastan con el olvido en que se les tuvo anteriormente. La razón de este «redescubrimiento» no es fortuita. Mary PARKER se dedicó ilusionadamente al estudio de los grupos de organización y el «*business management*» porque en ello encontraba la vitalidad y el ímpetu de que carecía la Ciencia Política de una época; pero nunca hizo de la administración, pública o privada, un puro mecanismo de cuya perfección orgánica dependiese, en ley inexorable, su eficacia. Compréndese ahora porqué, en el auge de los estudios tan abundantes como pueriles, de la estructura administrativa, del proceso de creación directa (*decisión-making*), de los sutiles distinguos entre *staff* y *line*, la obra mucho más amplia y teorizante de la autora que comentamos fuese un tanto desconocida, con la excepción de su *New State* que no es, en este aspecto, su obra más significativa. Ha sido la decepción causada por los pobres resultados alcanzados en última instancia a partir de aquellas técnicas, la que ha motivado el retorno a las teorías de nuestra autora. En especial el proceso de *line*, emanador de órdenes que se tramitan al resto del *staff*, es demasiado simplista e irreal para explicar el fenómeno de la autoridad, fuera de

su primigenio ámbito militar. Más fecunda es la idea que deriva la autoridad de la coordinación, y no al revés; que niega la existencia de una *última ratio* imperante, sustituida por «fuentes focales de mando» dispersas por toda la organización. Normalmente esas distintas «fuentes» entrarán en conflicto recíproco; pero es que tales desavenencias, lejos de ser perjudiciales para la administración, son por el contrario—si se conducen rectamente—su más poderoso impulso para el progreso. También aquí de la discusión sale la luz, lo que conduce a una revalorización de la administración consultiva, frente a la técnica de *staff-and-line* que hoy es atacada incluso en Norteamérica, por ejemplo, por STAHL. Ejemplo de buena conducción de estos conflictos lo son los Comités WHITLEY que tan fructíferamente vienen elaborando en Gran Bretaña, y que son «vivas plasmaciones de las ideas de Mary PARKER FOLLETT».

Con lo apuntado—sólo dos de las muchas sugerencias residentes en la obra—queda puesto de manifiesto el interés que la obra de esta autora tiene hoy en día para los estudiosos de la Ciencia de la Administración.

M. P. O.

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(B I M E N S U A L)

*ESTUDIOS. - NOTAS - MUNDO HISPANICO. - RECENSIONES. -
NOTICIAS DE LIBROS. - REVISTA DE REVISTAS. - BIBLIOGRAFIA*

Consejo de Redacción:

EMILIO LAMO DE ESPINOSA
Director del Instituto de Estudios Políticos

CARLOS OLLERO GÓMEZ
Subdirector del Instituto de Estudios Políticos

**MANUEL CARDENAL IRACHETA, JOSE CORTS GRAU, LUIS DIEZ
DEL CORAL, MANUEL FRAGA IRIBARNE, JESUS F. PUEYO ALVA-
REZ, ENRIQUE GÓMEZ ARBOLEYA, JOSE ANTONIO MARAVALL
CASESNOVES, ADOLFO MUÑOZ ALONSO, MARIANO NAVARRO
RUBIO, CARLOS RUIZ DEL CASTILLO, LUIS SANCHEZ AGESTA,
ANTONIO TOVAR LLORENTE**

Secretaría Técnica: SALUSTIANO DEL CAMPO URBANO

SUMARIO DEL NUMERO 102-103 (Extraordinario)
Noviembre-Diciembre, 1958 — Enero-Febrero, 1959

Dedicado a la

TERMINOLOGIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Con una

Introducción, por ENRIQUE GÓMEZ ARBOLEYA

y los siguientes apartados:

**ADMINISTRACION PUBLICA. - ANTROPOLOGIA SOCIAL. -
CIENCIA POLITICA. - DERECHO. - ECONOMIA POLITICA. -
PSICOLOGIA SOCIAL. - SOCIOLOGIA**

«El ayer hoy y mañana internacionales», por CAMILO BARCIA TRELLES.

MUNDO HISPANICO:

PABLO A. RAMELLA: «Panorama constitucional argentino».

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS.—REVISTA DE REVISTAS.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL COMUNISMO, por JORGE XIFRA HERAS.

Precios de suscripción anual

España y Territorios de Soberanía española	120 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	150 »
Otros países	200 »

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. - PLAZA DE LA MARINA
ESPAÑOLA, 8 (MADRID - ESPAÑA)**



REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA
PUBLICACION CUATRIMESTRAL

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL :

España y Territorios de Soberanía española ...	120 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	150 »
Otros países	175 »
Número suelto	70 »

P E D I D O S A

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8

M A D R I D

E S P A Ñ A