

## I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

Busst, Emilio: *Il Diritto Pubblico del Sacro Romano Impero alla fine del XVIII secolo*, vol. II. Ed. Giuffrè. 1959. 478 págs.

En el volumen segundo de su obra dedicada al estudio del Derecho Público del Imperio Sacro Romano, el profesor de Historia del Derecho Italiano de la Universidad de Módena se ocupa de dos temas muy concretos: el Gobierno del *Reich* y el Gobierno de los *Länder*.

El primero de estos temas, que constituye la tercera parte del planteamiento general de la obra, se nos ofrece tratado con minuciosidad de contenido y abundancia de citas y datos bibliográficos. En sucesivos capítulos se van analizando la Asamblea legislativa o *Reichstag*, asamblea compuesta por el Kayser y los *reichsstände*, que permite al Emperador ejercitar aquellos *iura majestatica*, para los que, según la *Ley* del Imperio, necesita del consentimiento de los representantes de los Estados.

La duración del *Reichstag*, la convocatoria del mismo, los problemas de la comparecencia, la presentación de credenciales de los representantes de Estados y el interesante problema de las sustituciones con la doble solución arbitrada: otorgamiento de comisión o mandato representativo a los Embajadores de los Estados más potentes (*Commission un Vollmacht*), o bien, mantenimiento cerca del *Reichstag* de los empleados de la Legación (*Legationscancellisten*), los cuales tenían la obligación de anotar y referir cuanto ocurría en las sesiones del *Reichstag*.

La representación posible del Kayser era la del Comisario, el cual se hacía acompañar por un Subcomisario, que, nor-

malmente, era un jurisperito. Terminado el plazo de comparecencia, el Emperador debía hacer su *Proposition*, es decir, la declaración de aquello que se esperaba de la Dieta, declaración de contenido solemne y formalista, tras la cual tiene lugar la efectiva apertura de los trabajos de la Dieta.

La dirección del *Reichstag* se encontraba en manos del Elector de Maguncia, estando poco clara la forma en que tales facultades habían ido a parar a tal personaje y provocando la vacante del Elector graves problemas internos. Como auxiliares de este órgano de dirección o Directorio se encontraban dos órganos u oficinas, la *Dictatur* y la *Ansagenamt*. El *Reichstag* comprendía en su seno a tres órganos colegiados: el de los Príncipes electores, el de los Príncipes encabezado por el representante de la Casa de Austria o por el Arzobispo de Salisburgo, según las materias de deliberación (competencias, *iusta*, materias) y el Colegio de la Ciudad Imperial, presidido por el representante de la ciudad en que tenían lugar las deliberaciones de la Dieta. Tras los correspondientes períodos de estudio y deliberación, cada uno de los tres Colegios enunciados procedía a la votación y con el resultado de mayoría o de unanimidad emitía su *Conclusum*. Es así como surgen las dos formas posibles de *conclusum duorum* y *conclusum commune* o definitivo que era enviado al Emperador por medio del Elector de Maguncia. El Kayser, después, mediante la *Ratifications-commissionsdecret*, confirmaba el parecer del Imperio.

Bosquejado así el procedimiento de la Asamblea legislativa se estudian después otros aspectos de detalle, tales como la

## BIBLIOGRAFÍA

constitución circular del *Reich*. la institución del *reservatum* imperial, *circa sacra*, por el que se delimitaban las distintas facultades de los Príncipes católicos y protestantes, el *ius exclusivae* y el *ius praesentandi*, el *ius primarium precum* y otras regalías similares en manos del Emperador, regalías que caracterizan toda esta etapa del Sacro Romano Imperio.

El *reservatum* imperial sobre los títulos nobiliarios, los honores y las dignidades es una muestra curiosa e interesantísima del gran influjo que tales privilegios tuvieron en el desarrollo del Derecho público, constituyendo el antecedente remoto de muchas de las potestades de la Administración moderna.

El señorío feudal del Kayser, su doble contenido (jurisdicción e investidura), el problema de los feudos menores, la distinción entre feudos italianos y alemanes, etcétera, ofrecen un sugestivo cuadro del desarrollo del feudalismo en la etapa más avanzada del siglo XVII.

La potestad normativa del Kayser, el problema de la obligatoriedad de las Leyes y el estudio del privilegio del Derecho público constituyen un prefacio tras el cual se abre, en amplia panorámica, un atractivo estudio histórico de la actividad de Derecho público en el Sacro Romano Imperio, en el que se tratan problemas como los sistemas de imposición, la problemática de la acuñación de moneda, la organización postal y sus privilegios, la enajenación de las cosas imperiales y un esbozo del problema religioso en Alemania a finales del 700 y los proyectos para la solución de los conflictos que tal situación religiosa ocasionaba.

Dominando todo este panorama variado y diverso, que simplemente enumeramos, estaba el principio de la unidad imperial, principio que era fuente de deberes tanto para el Kayser como para el *Reich* y los Estados.

El *nexus totius Imperii et unius civitatis* lleva, como consecuencia lógica, el que ningún miembro del Imperio, cualquiera que fuese su dignidad, su importancia o su forma de ser, y por ninguna cosa, podía infringir un daño a otro miembro del Imperio, ya sea en sus bienes, a sus súbditos o en sus derechos.

No obstante, advierte Busst, la declaración era más formal que real. El egoís-

mo de cada Estado, la ambición de cada Príncipe, los intereses de cada ciudad, prevalecían sobre el espíritu de bien común, y lo que era afirmado corporativamente con tanto entusiasmo, era fríamente aplicado o incumplido en la práctica individual.

La última parte de la obra se dedica al estudio paralelo del Gobierno de los *Länder*.

Los *territoria*, es decir, los *Länder*, podían ser de diversa clase y cualidades. Los escritores hablan con frecuencia de diversas categorías de territorios; en cada uno de estos tipos o categorías se pone de relieve el elemento que circunstancialmente sirve para dar fisonomía propia al territorio mismo. Las categorías más destacables eran: grandes y pequeños *Länder*, mediatos e inmediatos, feudales y alodiales, eclesiásticos y laicos, cerrados y abiertos, y, por último, la distinción entre *Tafelgüter*, *Cammergüter* y *Patrimonialgüter*, los primeros regidos por el Derecho canónico servían para el mantenimiento del Obispo, los segundos eran laicos y los últimos eran aquellos que el Príncipe había adquirido por sus propios medios y de los que podía disponer libremente (exceptuando los bienes considerados como camerales que no podían ser enajenados).

Se estudian a continuación temas tan interesantes como la soberanía territorial o *landeshoheit* y las regalías que la integraban, regalías esenciales que pertenecían solamente al jefe del *land* o *Ländesherr*, entre las que estaban el juramento de fidelidad de los súbditos, el derecho de la organización, los poderes legislativo y judicial, el poder de gobierno, el *ius viarum*, el derecho de imponer tributos, el derecho de alianza con los demás Estados del Imperio, el derecho de represalias, etc. Todos ellos formaban un conjunto amplio y variado de las que se llamaban regalías esenciales. Junto a éstas existían otras regalías no esenciales que eran exponente de las facultades del *Ländesherr* sobre la materia, tan variadas como las referentes a ríos, puentes, molinos, caza, montes, tesoros, etc., y sobre las que tenía una potestad genérica de regular o limitar mediante ordenanzas su uso o disfrute por parte de los súbditos y sobre las que en caso de necesidad podía ejercitar un *Dominium eminens*.

El 11 de agosto de 1806 Francisco II de Hasburgo, Emperador del Sacro Romano Imperio de la nación alemana, y a pocos meses de distancia de la Paz de Presburgo, declaraba solemnemente la disolución del Sacro Romano Imperio. Tras analizar las causas remotas de tal disolución, BUSSI justifica las razones que llevaron a Francisco II a tal resultado y el impacto que en la Historia del mundo representó esta desaparición.

Obra, ésta, de especialista y erudito, ofrece una clara síntesis de las instituciones del Derecho público alemán en su devenir histórico. Varios apéndices en que se transcriben copias y documentos originales del funcionamiento del *Reichstag* enriquecen el contenido de la obra que comentamos.

A. DE JUAN ABAD.

BREMER, Heinz: *Kammerrecht der Wirtschaft*. Walter de Gruyter. Berlín, 1960. 368 págs.

La Ley de 19 de diciembre de 1956 (*Bundeskammergesetz*) ha terminado definitivamente con la tradicional pluralidad de normas que regían este importante campo de la economía—las Cámaras de Comercio—, que por primera vez queda regulado de una manera uniforme con categoría de Derecho federal.

Hasta 1933 era la legislación aplicable de exclusiva competencia del derecho de cada *Land*; y si bien es cierto que todas las normas, en su conjunto, se apoyaban en idénticos principios generales y sus rasgos comunes eran idénticos, la diferencia de detalles y sobre todo el carácter formal de la diversificación legislativa, producían evidentes inconvenientes en su tratamiento práctico. El régimen nacionalsocialista nunca miró estas Cámaras con buenos ojos, y desde 1934 inició un proceso sistemático de desmantelamiento que culminó en 1942 con su liquidación absoluta, al ser refundidas en las *Gauwirtschaftskammer*, que carecían en absoluto de autonomía y que eran meros instrumentos de la política económica estatal.

En 1945 reaparecieron estos organismos, pero nuevamente normados pluralísticamente al amparo de la antigua legislación de los *Länder*; con el agravante de que

a las diferencias de la antigua legislación pronto se añadieron las ocasionadas por los distintos criterios de las potencias ocupantes.

A esta situación ha puesto término la Ley que minuciosamente comenta H. BREMER en un libro de notable calidad, dentro de los forzados límites que impone la técnica de «comentario» escogida. El autor demuestra un conocimiento profundo de la prolija bibliografía existente sobre la materia (no menos de 200 obras quedan citadas a título de selección), lo que presta a su obra una interesante dignidad jurídica; y, además, una gran experiencia administrativa y una cultura económica notable, gracias a cuyas circunstancias el libro no se limita (por suerte o por desgracia) a un tratamiento de los principios generales, sino que constituye un tratamiento acabado del tema, descendiendo hasta los últimos detalles de la reglamentación y de la práctica cotidiana.

Conforme a la legislación vigente, aparece definitivamente afirmada la naturaleza de estas Cámaras como corporaciones de Derecho público, dotadas, por cierto, de gran autonomía, pero integradas en la total estructura administrativa, ejerciendo sobre ellas el Estado una bien reglamentada función de control. Fuera de este marco legal, no se admite la existencia de otras Cámaras, de tal manera que las que en la actualidad existen y que no reúnen los requisitos imprescindibles para adquirir la naturaleza de corporaciones de Derecho público, o han de desaparecer o de reorganizarse para poder ser consideradas como tales.

Su objetivo general estriba en representar y ejecutar los intereses generales de los industriales y comerciantes. Junto a esta norma general establece la Ley la obligación especial de colaborar y ayudar a la Administración, aconsejándola con la prestación de informes y consejos que se las soliciten. Por otra parte, se prevé además que puedan encomendárseles por delegación la realización de funciones estatales, conforme a un criterio de desconcentración que, en líneas generales, merece el mayor aplauso. Para la realización de una de sus más importantes tareas—la formación profesional de las nuevas generaciones—se determina la creación de comisiones especiales, cuya

## BIBLIOGRAFÍA

característica más notable es el elevado porcentaje que en ellas han de ocupar elementos extraburocráticos y extraesta tales, puesto que la mitad de los puestos quedan reservados a industriales y comerciantes de la rama de que se trate, independientes y en activo.

El Presidente de la Junta Directiva los miembros de ella son elegidos por la Junta general, la cual, a su vez, es nombrada por elección directa de todos los miembros de la Cámara.

La Ley fundamental se califica a sí misma de regulación provisional. Es difícil prever el momento de la aparición de una norma definitiva. La realidad es que esta materia es ya desde hace años campo de luchas encontradas de carácter político y sindical. Los sindicatos aspiran a ocupar en ellas un puesto destacado de tal manera que puedan traslucirse en ellas los intereses de los trabajadores. El resultado de esta pretensión—en la actualidad rechazada—ha de marcar el carácter definitivo de las Cámaras, que en su día regule la futura Ley. Hoy por hoy, conforme al carácter tradicional se sigue entendiendo que la esencia de estos organismos radica en su carácter homogéneo y corporativo, que quedaría automáticamente destruido si se las diese la naturaleza paritaria que exigen los Sindicatos.

Junto al amplio comentario de la Ley de 1956 se desarrollan en el libro que se comenta la legislación particular dictada por los *Länder* para su ejecución; dedicándose, además, capítulos especiales a la materia del examen de cuentas, Cámaras económicas y patronales de Bremen, Sarre y Rheinland-Pfalz, y Cámaras de Comercio exterior.

A. NIETO.

C. MOSHER, Frederick, y CIMMINO, Salvatore: *Elementi di Scienza dell'amministrazione*. Giuffrè. Milano, 1959. Páginas IV-576.

1. Bajo el título de *Elementos de Ciencia de la Administración*, los profesores F. C. MOSHER, de la Universidad de California, y S. CIMMINO, de la Escuela de Perfeccionamiento en Ciencias Administrativas dependiente de la Universidad de Bolonia, dan a conocer una obra de vario

interés y no fácil desarrollo, que concreta un intento de fijar contenido sistemático y metodología científica adecuada a una disciplina aspirante a la visión unitaria de la Administración pública en sentido operativo.

La meta fijada al trabajo, por su alcance y a pesar de la radical diferencia de posiciones, nos recuerda el clásico esfuerzo de VON STEIN por conseguir una amplia *Verwaltungslehre*, y es que, frente a la multiplicidad de aspectos del fenómeno administrativo, que constituyen campo de estudio de específicas ciencias, MOSHER y CIMMINO afirman la posibilidad de alcanzar una síntesis en el conocimiento de tal fenómeno, factible si se considera la existencia de una serie de premisas comunes a todas sus facetas técnicas y correspondientes disciplinas. Es evidente, sin embargo, que están aún por individualizar, en forma precisa, esos valores propios y exclusivos del administrar, que no encuentran adecuado encaje en otros sectores científicos más tradicionales y que pueden traducirse en un conjunto de principios lógicamente ordenados en sistema apto para articular e integrar la pluralidad de consideraciones hechas, resultados conseguidos y puntos de vista adoptados en el análisis de la organización administrativa.

La obra que comentamos es ciertamente original en relación con la literatura europea precedente, la cual, limitada a problemas y sectores técnicos del administrar, venía ignorando cualquier posibilidad de reafirmar una Ciencia de la Administración capaz de satisfacer íntegramente la reiterada exigencia de ampliar y profundizar el conocimiento de los aspectos no jurídicos de la Administración. Adviértase, por otra parte, que MOSHER y CIMMINO no han entendido continuar los tradicionales estudios incluidos bajo la rúbrica de Ciencia de la Administración, debidos a las anteriores escuelas europeas, cuyas perspectivas, por insuficientes, se nos muestran hoy superadas o, más exactamente, integradas y conciliadas en esta nueva versión de la disciplina fundada, quizá, en presupuestos teóricos localizables en una más dilatada «ciencia de la organización».

Resulta de sobra conocido el origen predominantemente americano de la actual Ciencia de la Administración, paten-

te en la escasez del material bibliográfico europeo utilizado por MOSHER y CIMMINO, pero esta circunstancia no implica que éstos se hayan limitado a una ordenada exposición de ideas y experiencias americanas o que pretendan un forzado trasplante de las mismas. Es claro, por el contrario, que en la proyección de las cuestiones fundamentales, aun siendo notoria la influencia de la actual tendencia designada con los términos *administrative behaviour* y que apunta a la decisión administrativa como unidad de análisis comprensiva de las características esenciales del administrar, hay un propósito de adaptar la valiosa contribución estadounidense a esquemas científicos más rigurosos, siempre que quede garantizada una metodología menos formal, más experimental y formativa de la que es propia de nuestra doctrina continental.

En suma, ensayan MOSHER y CIMMINO la superación de dos visiones unilaterales de la Administración pública, con cierto ponderado apoyo en la universalidad del fenómeno administrativo, patente en el hecho de que, a pesar de sus variantes circunstanciales, la corriente de pensamiento que acompaña el desarrollo de la Ciencia de la Administración en todo el mundo, traduce exigencias comunes: racionalidad y eficacia de la acción administrativa, sensibilidad de ésta respecto de las circunstancias sociales de cada momento, estructuras administrativas propias de una sociedad democrática, adecuada formación de los funcionarios y, en general, esa notable aspiración de revalorizar la función pública mostrándola como primer factor de progreso social en íntima conexión con la actividad política.

Un aspecto positivo destacable en el trabajo de MOSHER y CIMMINO, consonante con el carácter de ciencia aplicada propio de la materia, es el haber conseguido un acercamiento de los resultados de la investigación científica a la real y concreta actividad de la organización administrativa, lo que atribuye al texto un alto valor formativo, en especial respecto de los funcionarios directivos a quienes incumbe la más delicada gestión técnica de los asuntos públicos. Son, pues, exigencias didácticas las que han aconsejado recortar los antecedentes polémicos de algunos temas esenciales, posiblemente de interés tan sólo para los ya iniciados en

este campo de estudio, sin que, por supuesto, renuncien MOSHER y CIMMINO a un claro pronunciamiento sobre los mismos. CIMMINO, a cuyo cargo corre el perfil de los puntos más debatidos, afirma la naturaleza científica de la disciplina en base a la posibilidad de emplear una sana metodología a un objeto de investigación perfectamente definido: la acción administrativa o, según sus palabras, fenómeno en virtud del cual y mediante procedimientos bien diferenciados, sistemas de valores constituidos por aspiraciones colectivas se traducen en realidad; acción donde se descubre el importante problema de las decisiones, en las que asume significado el comportamiento administrativo, así como el concepto de procedimiento o paso de la decisión a la acción y nuevamente de ésta a aquélla, operándose un acercamiento de los fines administrativos a otros más amplios y generales, respecto de los cuales aparecen como medios de realización. En resumen, MOSHER y CIMMINO no se limitan a identificar unos «principios de buena administración» pensados para el «ars administrandi», sino que aspiran a una teoría del administrar, a constituir un cuerpo de doctrina que justamente pueda titularse Ciencia de la Administración y que resulte de un constante investigar abierto y carente de dogmatismo.

Era obligado considerar la autonomía de la materia y sus relaciones con otras disciplinas referentes a la Administración Pública. En el estado actual de los estudios administrativos es frecuente admitir la imposibilidad de que el Derecho continúe monopolizando el análisis de la organización y actividades administrativas en razón, simplemente, de su naturaleza compleja y propia vastedad, que hacen inevitable que escapen al Ordenamiento jurídico algunos aspectos, sobre todo internos, del fenómeno administrativo. Resulta, pues, factible argumentar válidamente un acotamiento de la Ciencia de la Administración frente al Derecho Administrativo, sin acudir a consideraciones que, como parte de las recogidas en el texto, responden tan sólo a una viva polémica anterior, mal planteada y casi estéril, en la que el Derecho Administrativo se nos muestra limitado a un concepto positivo e indiferente a los aspectos sustanciales del administrar.

2. La primera parte, de las cinco en

## BIBLIOGRAFÍA

que la obra se divide, comprende argumentos introductivos y de orientación respecto del sucesivo desarrollo de la materia, y ya en ella el objeto de estudio, la Administración pública aparece encuadrada en una amplia realidad social esencialmente dinámica, que condiciona sus estructuras y actuaciones.

Comienzan los autores por motivar su trabajo en la novedad e interés del campo a investigar, así como en la justificada pretensión de sentar bases y esquemas conceptuales que puedan servir de punto de partida a una doctrina italiana de Ciencia de la Administración. En los párrafos siguientes, tratada y puesta de manifiesto la pluralidad de aspectos del fenómeno administrativo y lo viable de un estudio que a todos comprenda e integre, encontramos una síntesis histórica de los estudios de Ciencia de la Administración en Europa y en América, síntesis que en su brevedad incita a una investigación más detenida, pero que, de cualquier forma, cumple su finalidad de facilitar la comprensión de las cinco principales perspectivas, precisadas en la obra con pleno acierto, desde las que anteriormente ha sido considerada la organización administrativa: jurídica, taylorista o de organización científica del trabajo, burocrática, política y psico-sociológica o de las «relaciones humanas». La contribución de estas escuelas, que han ido jalando el estudio de los grupos asociados, es aisladamente insuficiente para proporcionar un pleno conocimiento de los mismos, por lo que MOSHER y CIMMINO, tras ponderar sus resultados, proponen una nueva perspectiva, designada con el calificativo de «finalista», que concilie las anteriores corrientes de pensamiento, operando una síntesis esencial en función de los fines a que la actividad de la Administración pública tiende.

Concluye esta primera parte con un interesante capítulo en el que la Administración Pública viene considerada en relación con los factores ambientales, sociales y políticos, que la originan, condicionan y promueven su constante desarrollo. Se nos describe una actividad administrativa no instrumental y meramente ejecutoria de los objetivos políticos, sino integrante los procesos de esta índole, mediante los que se concretan y prescriben los fines públicos; es ello lo que, en definitiva,

distingue la Administración pública de la organización administrativa privada. no obstante la existencia de sectores comunes y el alto grado de intercambiabilidad de resultados y experiencias obtenidas en una y otra, problemas éstos tratados por MOSHER y CIMMINO e incluidos entre las consideraciones introductivas.

3. Los aspectos estructurales de la organización administrativa aparecen tratados en una extensa segunda parte. Apuntada una teoría general de la organización y precisado el concepto de ésta en base a sus elementos humano, asociativo, coordinador y finalista, tipifican los autores la especie organización administrativa resultante del factor «trabajo», ya que la misma puede concebirse y realizarse únicamente para la acción de la característica fijación anticipada de los fines que justifican su existencia y del control que sobre ella ejercen individuos o instituciones desde el exterior. Sigue un detenido examen de las distintas fisonomías que puede presentar la organización administrativa, criterios de clasificación y, considerados con especial acierto, tipos organizativos producidos por las variantes del control jerárquico y grado de accesibilidad a la organización desde el exterior de la misma. Los últimos capítulos de esta parte comprenden una amplia exposición de las dimensiones individualizables en la organización administrativa: la horizontal, resultante de la especialización; la vertical, consiguiente a la relación jerárquica articulada en la responsabilidad y autoridad organizativas, y, finalmente, en función de las dos anteriores, la jerárquico-funcional que sirve de base a la trascendental fórmula de organización designada con los términos *staff-line*, que permite ensamblar funciones operativas propias del grupo organizado y funciones auxiliares o consultivas potenciadoras de aquéllas. Los párrafos finales aparecen dedicados a los sujetos que integran la organización y a las tareas y responsabilidades de la dirección, tema este último elaborado sobre las soluciones de CH. BERNARD, a las que se aporta la posibilidad de reducir las distintas funciones directivas a un núcleo más esencial o factor común de las mismas.

4. La siguiente parte es fundamental en la obra y está dedicada a la acción administrativa, objeto central de la disci-

plina, al estudio fisiológico de la organización administrativa, que consigue al anterior análisis anatómico de estructuras consideradas en un hipotético momento estático. Tratan los autores, en primer lugar, la actividad de programación, sus elementos, diversos procedimientos de llevarla a cabo, con acertadas consideraciones sobre predicción y probabilismo pertinentes a la técnica del programar. Analizan, a continuación, el punto central de toda la actividad administrativa: la decisión, su general esquema lógico, carácter racional y aspectos éticos y empíricos de la misma. Tras un capítulo dedicado a otro aspecto esencial, la comunicación administrativa que conecta las diversas partes de la organización haciendo posible que ésta actúe, viene estudiado el «presupuesto» de la Administración pública, cuya preparación puede considerarse técnicamente como un eficaz modo de programar su actuación, y, finalmente, se trazan los rasgos generales de la actividad organizativa comprendida bajo el título de «relaciones públicas».

Inevitablemente ha de notarse en esta parte un contraste entre la conseguida elaboración singular de cada materia y la fragilidad de su ordenación sistemática; es más, la plenitud de consideraciones hechas a propósito de los específicos temas que hemos enumerado, resalta la dificultad de un criterio sistemático que pretenda articular la entera actuación administrativa en un esquema lógico integrado por diversas fases o secuencias, cada una de las cuales constituye a su vez específico procedimiento parcial, entre las que figuran la decisión administrativa o la comunicación de este género, cuya naturaleza no permite reducirlas a ordenadas fases de aquel pretendido esquema lógico de procedimiento, sino que, por el contrario, se refieren y caracterizan a la total actividad de la Administración cualquiera que sea el momento o fase en que ésta se produzca. La excesiva amplitud de este concepto de procedimiento administrativo se refleja en la posibilidad de incluir en el mismo las «relaciones públicas» por el sólo hecho de poder ser objeto de atenta programación y a pesar de que en muy escasa medida suponen algo de intrínseco a la acción administrativa.

5. Sin dificultades y con pleno acierto, en la parte cuarta del texto, exponen cla-

ramente los autores las premisas generales a los problemas de personal, esenciales en todo grupo asociado, sin descender a detalladas soluciones técnicas y tratamientos que constituyen objeto de disciplinas autónomas.

Tras de poner de manifiesto el carácter circunstancial de los distintos sistemas de administración de personal, resultantes de los factores, especialmente culturales, operantes en cada sociedad, lo que descarta soluciones de valor universal consiguientes al planteamiento exclusivamente racional de la función pública, hacen los autores una breve descripción del desarrollo histórico del empleo público e individualizan las circunstancias que en la actualidad dimensionan la importancia de una burocracia especializada y con funciones de tal naturaleza que impiden la exclusividad del poder legislativo y del Gobierno en la fijación de las trayectorias políticas, burocracia cuyo principal problema, frente a la sociedad moderna, consiste en compatibilizar su independencia y estabilidad con un alto grado de sensibilidad a todo cambio y exigencia social o política.

La orientación actual en materia de personal, evidentemente, no responde a una dirección única, sino que es producto de un fluir de ideas y tendencias diversas, reflejadas en estatutos, órganos de administración de personal y funciones de los mismos. En perspectiva histórica, tratan MOSHER y CIMMINO de las tendencias que han dado lugar a reformas y sistemas técnicos. A un primer movimiento de defensa contra la ingerencia política, motivado en una general aspiración de seriedad y buen gobierno, sucede una corriente técnica, coincidente con el taylorismo, dispuesta a conseguir eficiencia y profesionalidad en la Administración pública. Una tercera tendencia, en cierto modo opuesta a las anteriores, eleva a primer plano las exigencias de la dirección técnica de una organización, a las que debe supeditarse el sistema de administrar su personal. Finalmente, es sensible una fuerte corriente reformista inspirada en la política del bienestar, que aparece reforzada por la actual importancia de las «relaciones humanas».

Las consideraciones que MOSHER y CIMMINO dedican a los aspectos estructurales y funcionales de los órganos de adminis-

tración de personal, son de índole expositiva, y de ellas viene a deducirse la inexistencia de un óptimo organizativo universal, pudiéndose tan sólo afirmar su típica naturaleza de función auxiliar o de *staff* y apuntar algunas ventajas e inconvenientes de los sistemas más característicos. En las páginas dedicadas al sistema de carrera se nos muestra: la conexión y correspondencia de éste con un cierto tipo de organización administrativa; su implícita exigencia de una completa técnica de administración de un personal profesional y estable; los aspectos positivos y negativos de la carrera frente al elástico «program staffing», sistema en que los tipos de especialización y el reclutamiento de personal ya especializado se reducen a una mera fase del programar una concreta operación. Notoriamente, tanto el sistema de carrera como los que con él contrastan, vienen expuestos en su típica pureza irreal en las diversas soluciones, mixtas, flexibles y adoptadas según las circunstancias de cada administración.

Después de referir las funciones que constituyen los puntos básicos de cualquier programa de administración de personal, acentúan los autores que los problemas referentes a los sujetos de la organización no se reducen a conseguir mejores técnicas selectivas de formación o valorativas de su rendimiento, sino que implican la exigencia de un profundo conocimiento de todos los aspectos humanos de empleo público, mediante el cual conseguir completas fórmulas organizativas de renovada eficiencia, con lo que MOSHER y CIMMINO apuntan un acercamiento a la tendencia psico-sociológica que puso en luz la posibilidad de conocer adecuadamente el entero fenómeno administrativo a través del análisis e investigación de los problemas humanos del sujeto inserto en la organización administrativa.

6. Individualizado por la precedente exposición el objeto y campo de estudios de la disciplina concluye CIMMINO la obra con una interesante reafirmación de los argumentos en pro de su carácter científico resaltando la importancia de los problemas metodológicos en función de la exigencia de una continua investigación de la materia que sirva de constante presupuesto a una teoría administrativa, ciertamente lejana al dogmatismo, pero que,

desde luego, impida el reducir la Ciencia de la Administración al conjunto de técnicas a que hasta ahora ha dado lugar el estudio del fenómeno administrativo; es decir, una teoría apta para el análisis de la inmediata realidad concreta y que, al mismo tiempo, responda rigurosamente a las exigencias ideales del conocimiento.

La obra comentada es indudablemente importante en el campo de estudios no jurídicos de la Administración Pública, y en ella es notable, junto a resultados científicamente conseguidos, un fuerte impulso renovador que abre nuevos horizontes a esta disciplina, la Ciencia de la Administración, todavía en período formativo.

JAVIER ALONSO MARTIN.

COURBE-COURTEMANCHE, Nicole: *Les recours contre les actes administratifs en Droit espagnol* (These pour le doctorat a la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Paris), 1960.

Rodeado de una constelación de los más prestigiosos autores en la materia (formaron el Jurado que juzgó la presente tesis los profesores RIVERO, EISENMANN y DAVID, y la ha prologado en la presente edición francesa el profesor GONZÁLEZ PÉREZ), aparece este interesantísimo trabajo de Mme. COURBE-COURTEMANCHE sobre los medios de impugnación de actos administrativos en nuestro Derecho. No es la primera tesis francesa sobre la materia, ni, según nuestras noticias, tampoco la última, pues por lo menos una tercera investigación de este tipo y en la misma lengua está en trance de publicación. Si por una parte esto demuestra que la moderna legislación española es digna de atención fuera de nuestras fronteras, por otra parte demuestra la inquietud y afán estudioso de los doctorandos del vecino país. Si, como en este caso, esta inquietud va acompañada de una calidad y una finura excepcionales, tenemos motivo para la satisfacción y la gratitud, ya que, como dice GONZÁLEZ PÉREZ en su prólogo, «debemos agradecer el habernos enseñado ciertas cosas sobre nuestro propio sistema, que los mismos españoles ignorábamos».

Se divide la obra en dos partes: la



dedicada a los recursos administrativos, y la dedicada al contencioso, insistiendo en el papel de primera instancia de los primeros y en el papel revisor del segundo, punto en el que discrepamos de la autora (que al final expone también la postura de una parte de nuestra doctrina opuesta al «mito de la jurisdicción revisora»). Para el público francés la exposición del sistema de recursos administrativos españoles, no es empresa fácil. No obstante la doctoranda la aborda y resuelve con meridiana claridad. Empieza por constatar el papel de garantía que, tanto para el administrado como para la Administración tiene el procedimiento administrativo, fundado sobre los atributos de «poder jerárquico» y «poder de revocación» (punto este último, sobre el que insistiremos), y a continuación expone los diferentes recursos siguiendo la clasificación de GARRIDO FALLA, no sin haber aclarado antes los conceptos de «legitimación» (que traduce por «habilitation»), órgano, motivos, forma y efectos de los recursos. En este terreno son de destacar las siguientes precisiones: el motivo del recurso parece aproximarse a la noción de legitimación, mas no se identifica con ella; la legitimación viene dada por un interés directo o un derecho subjetivo; mientras que la lesión de este interés o la violación del derecho constituye el motivo. Añade que, contrariamente a lo estatuido por el Derecho francés, los vicios del acto en España sólo dan lugar normalmente a la mera anulabilidad, y en este punto (lo que repetirá más de una vez), expone la tesis comentada su escándalo ante la posibilidad consagrada por las Leyes de Régimen Jurídico y de Procedimiento, de anulación de oficio por la Administración de los actos viciados de los defectos que dichas Leyes enumeran, tan sólo previo dictamen del Consejo de Estado, y esto aún siendo dichos actos concedentes de derechos. Por nuestra parte—y en otro lugar lo hemos expuesto más extensamente—creemos que no hay tal motivo de escándalo, y menos para un francés. En efecto, parece se considera mayor garantía para el administrado la anulación de esos actos en vía jurisdiccional; sin embargo, el Consejo de Estado demostró, mientras estuvo vigente el recurso de Agravios, que las garantías eran mayores que las del Tribunal Su-

premo, y nada digamos del éxito del *Conseil d'Etat* sobre bases legales de una increíble levedad. Por cierto que, en este punto, con criterio que compartimos, considera la autora aplicable a la esfera local la doctrina de anulación y revocación de oficio contenida en la Ley de Procedimiento. Al hablar de la notificación crítica la solución de considerarla bien hecha cuando el particular usa de un recurso cualquiera, y opina que lo procedente sería una queja reclamando una notificación bien hecha. Termina esta parte introductoria estudiando la posibilidad de la *reformatio in pejus*, repitiendo sus temores de que la Administración abuse de sus poderes de oficio, y estudiando el concepto de «causar estado», concepto del que niega, frente a GARRIDO, sea asimilable a la regla francesa de la *decision préalable*.

Al estudiar el recurso de alzada afirma, sin duda pensando en la legislación anterior a la Ley de Procedimiento, que hay tantas apelaciones como grados entre el autor de un acto y un Ministro. Tratando la reposición sostiene que en la esfera local es aplicable el plazo fijado por la Ley de lo contencioso, lo que, como en otros tantos puntos, demuestra lo acertado de su visión y el profundo conocimiento que de nuestro Derecho demuestra. Expone su duda acerca de si el recurso de queja es verdaderamente un recurso y relaciona aquélla con el silencio administrativo, diciendo que «donde el silencio es admitido con carácter general, la queja deviene inútil» y manifestándose partidaria de su supresión para evitar el alargamiento del procedimiento, exponiendo al final en vía contenciosa los motivos de nulidad que pudieron fundamentar la queja. Como último recurso ordinario estudia el de aclaración, que no cree lo haya suprimido la Ley de Procedimiento.

Entre los recursos extraordinarios estudia el de nulidad, el de revisión y el de súplica, negando la existencia del segundo en la esfera local. El último—existiendo la reposición con carácter general—ha perdido toda utilidad.

En un alarde de documentación y de ánimo exhaustivo, estudia el desaparecido «Recurso de agravios», al que califica de «objetivo» y cuyo nacimiento atribuye a causas políticas. Constata que,

## BIBLIOGRAFÍA

tanto el concepto de «personal», como el francés de *gent public* rebasan ampliamente al de «funcionario».

Al estudiar a continuación el recurso económico administrativo observa que, a pesar de la declaración del reciente Reglamento, no se trata de un verdadero recurso jurisdiccional, pues no puede hablarse de órganos independientes ni especializados. Elogia la esencial innovación del novísimo Reglamento, según la que, por el hecho de presentar la petición de suspensión del acto impugnado, ésta será acordada provisionalmente.

Concluye esta primera parte preguntándose el por qué de la importancia dada en España a los recursos administrativos, importancia que—dice—no se debe a desconfianza frente a los Organos jurisdiccionales, sino a la importancia misma de la Administración.

Comienza el estudio de nuestro contencioso diciendo: «La jurisprudencia española ha sido, con frecuencia, criticada por los autores por su falta de audacia; es imposible encontrar aquí decisiones tan importantes como los *arrêts* BLANCO, FEUTRY, GOMEL o DEHAENE». Frente a la dualidad francesa, comenta la unidad de nuestro contencioso, mas—y con ello concluye una atinada exposición histórica—«la influencia francesa es evidente, sobre el derecho administrativo español», a pesar de lo cual, subraya el abismo que separa a ambos Consejos de Estado, así como a nuestro Ministerio Fiscal, de su *Commissaire du Gouvernement*.

En capítulo aparte estudia la materia contencioso-administrativa, analizando específicamente el problema de los contratos, la impugnación de los Reglamentos, el acto expreso y el tácito, y—en sección aparte—los actos excluidos, que dice son numerosos y de los cuales, añade, importantes de ellos «no podrían ser admitidos ni por la jurisprudencia ni por el Derecho francés».

Dedica otra sección a los conflictos jurisdiccionales, partiendo de la base de que «el Derecho español no conoce la separación de poderes», así como «de la extremada importancia que corresponde al Poder Ejecutivo», calificando de «lamentable»—punto en el que tiene sobrada razón—la terminología de nuestra Ley de conflictos.

Concluye el capítulo con una sección

dedicada a los motivos o fundamentos del recurso, diciendo—al estudiar la desviación de poder—que la admisión de esta última «debía, normalmente, comportar la desaparición de los actos discrecionales». Anota que la consagración positiva de este motivo es única en el Derecho comparado, y la atribuye a la timidez inveterada de nuestra jurisprudencia, que, sin el impulso legal, hubiera sido incapaz de una construcción de este género. Ni que decir tiene que elogia por ello al legislador español, y ve en todo ello «un cambio de mentalidad por parte del Gobierno y de la Administración».

Dedica un capítulo a «las partes», discutiendo la naturaleza preponderantemente objetiva o subjetiva de la acción contenciosa, el concepto de interés y la legitimación pasiva, señalando—contrariamente al Derecho francés—la imposibilidad de reconvencción. Estudia el *litis consorcio*, el *coadyuvante*—encontrando lógico que a éste afecte la cosa juzgada—y la representación.

Consagra el capítulo antepenúltimo al procedimiento—en el que, al revés que en Francia—la Ley civil funciona como supletoria y, a pesar de la repetida adhesión al mito de la revisión, admite que en vía jurisdiccional pueden aducirse argumentos no vistos en vía administrativa, señalando, no obstante, como es lógico, la importancia del expediente, la pérdida del cual, lo mismo que en Francia, extingue el proceso. Duda que el «proceso de suspensión» merezca el nombre de tal, y analiza la reposición, los plazos, los escritos de interposición, la instrucción, los incidentes, y la vista y conclusiones. Dedica una sección a la terminación normal: la sentencia, su contenido y efectos, así como el negro punto de la ejecución que juzga deficientemente regulada, como lo demuestra, en primer lugar, los abundantes artículos dedicados a ella y reveladores de su ineficacia. Estudia la terminación anormal—siguiendo fielmente el esquema de GONZÁLEZ PÉREZ—y los procesos especiales, dudando (al analizar, entre estos últimos, el relativo a las cuestiones de personal) de que su excesiva simplicidad sea, en efecto, una garantía.

En el capítulo penúltimo estudia los recursos contra las decisiones jurisdiccionales, siguiendo la ya citada sistemática, y dice de la súplica que es institución

desconocida en Derecho francés, así como el recurso extraordinario en interés de la Ley y las particularidades de la revisión (que en Francia tiene un plazo intermedio y uniforme de dos meses para ser interpuesto, y es examinado por el propio *Conseil d'Etat*).

El último capítulo se dedica a la para ellos sorprendente institución del «recurso de lesividad», discutiendo si es o no un privilegio, lo que contesta afirmativamente, ya que en Derecho francés los actos creadores de derechos son absolutamente irrevocables cuando devienen firmes. Considera, no obstante, la lesividad como un «mal menor», dado el escrúpulo, ya expuesto, ante los poderes de revisión de oficio de que goza la Administración española. Critica el que los perjudicados, como consecuencia de la revocación resultado de este recurso, deban instar en nuevo proceso la indemnización pertinente, siendo así que la propia sentencia de aquél debería fijar esta indemnización.

En breve y enjundiosa conclusión resalta la autora la importancia de la Administración española—lo que deduce de nuestras Leyes de procedimiento—y repitiendo una vez más su temor de que la ampliación de garantías que supone la Ley de lo contencioso esté contrarrestada por los célebres poderes de revocación de oficio contenidos en las Leyes de Régimen Jurídico y de Procedimiento. Por nuestra parte ya hemos expresado no vemos tal peligro. Si vemos, sin embargo, otro peligro que la autora apunta: que no obstante el valioso instrumento que tiene en sus manos, la jurisprudencia continúe su conocida timidez, ya que «este papel—y concluimos con palabras de esta brillante y documentadísima tesis—esencial y perpetuamente creador y renovador de la jurisprudencia, no se encuentra en modo alguno en España».

J. L. GONZALEZ-BRENGUER.

CULLINGWORTH, J. B.: *Housing needs and planning policy*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1960. XII. 220 páginas.

Los problemas de vivienda y de crecimiento urbano, en cuya atención ha pre-

cedido Gran Bretaña al resto de los países, siguen despertando allí el interés de los estudiosos, fomentado, en particular, por las medidas legislativas y planificadoras de gran envergadura, tales como las *New Towns* y las *Expanded Towns*, actualmente en curso. Muestra de este interés es esta nueva obra de CULLINGWORTH, cuya finalidad es doble: por un lado, tratar de establecer las necesidades de vivienda para los años sucesivos hasta 1978, y por otra, formular la política de planificación pertinente, a la vista en ambos casos de los datos que ofrece la evolución y el presente británico en ambos aspectos. Como el autor reconoce en el prefacio, la obra no aspira a innovar en materias sobre las que se ha escrito demasiado, sino en reunir el material informativo disperso en publicaciones oficiales y privadas y deducir las enseñanzas correspondientes.

Fiel a esta doble finalidad, la obra se divide en dos partes prácticamente independientes, salvo en lo que la política de planificación tiene por fuerza que estar relacionada con las necesidades de vivienda. A esta última cuestión se consagra la primera parte del libro, en la que sucesivamente se estudia el patrimonio inmobiliario urbano en su evolución desde 1931, la situación en 1951 (último año en el que se disponen de los datos más completos) y la previsible evolución hasta 1978, tanto de la demanda de nuevos hogares como en virtud de la necesidad de sustituir las edificaciones antiguas. Es, sin duda, lamentable que la obra no haya podido redactarse a la vista de los datos más recientes, sobre todo cuando el nuevo censo de 1961 se encuentra ya en vías de formación; pero el autor ha preferido no demorar la redacción de su libro, en lo cual estaba en su derecho. La segunda parte de la obra se consagra más específicamente a la política de planificación urbana, referida en concreto a Londres y Manchester, con un estudio crítico de lo efectuado desde 1945 y un examen de lo que el autor denomina «el actual callejón sin salida», para concluir con los puntos que él estima necesarios en la revisión de la política planificadora actual.

La tesis global del autor es que la demanda actual de viviendas ha de verse incrementada, además de por las razo-

nes que habitualmente se toman en consideración, por los cambios estructurales de la demografía británica y por la elevación del nivel de vida general. A su vez, este incremento en la demanda de viviendas determinará una necesidad de revisar la actual política de planificación urbana, y en especial la redistribuidora del exceso de población de la aglomeración londinense y de la de Manchester. Para llegar a estas conclusiones, el autor utiliza un nuevo método de estimación de las necesidades, a partir de los datos estadísticos manejados de forma personal. El autor, sin embargo, se lamenta de la parvedad de las estadísticas inglesas, lo cual hace suponer que sus sistemas sean de aún más difícil aplicación entre nosotros. En resumen, la presente obra, dentro de un plano puramente informativo, cumple una misión concreta con indudable acierto; el tiempo se encargará de demostrar la validez de sus profecías.

M. P. O.

DUNGERN, v. Friedrich: *Bürokratten oder schöpferische Beamte?* Otto Schwartz, Göttingen, 1960. 74 págs.

Contraponer «funcionarios creadores» (el término procede de HEINRICH RITTEK VON SRBIK) a burócratas, no es una idea original. Tampoco lo es el acumular sobre los burócratas y sobre la Burocracia una serie de críticas e improperios, que se repiten de autor en autor desde hace muchos años. Y, sin embargo, tal es la técnica que parece imprescindible en todo libro que se dedique a este tema, cualquiera que sea su volumen. En esta línea llega v. DUNGERN a exhumar con alabanzas la de ordinario menospreciada obra de v. MISÈS, quintaesencia de un liberalismo que no acaba de desaparecer.

Felizmente el cuaderno que comentamos (tomo tercero de la serie *Sudien der Forschungsgesellschaft für Staats- und Kommunalwirtschaft*) no se detiene aquí, y junto al postulado de que el burocratismo es una enfermedad, se afirma también el de su inevitabilidad. Así planteadas las cosas, el autor se propone indagar los medios para sin suprimir la Burocracia (supuesto que es inevitable) aminorar sus malignas características.

El camino escogido es el del tecnicismo. El porvenir más sano de la Burocracia estriba en la aplicación de las técnicas de automatización, en la sustitución por máquinas de todos los trabajos rutinarios, de tal manera que sólo queden al funcionario tareas de las más auténtica calidad humana. Este postulado se complementa, además, con el de la simplificación del trabajo.

El libro se encuentra, pues, dentro de la línea científica americana, que se ocupa fundamentalmente del análisis de la actividad mecánica de los funcionarios y de las estructuras de los organismos administrativos. Los resultados de los trabajos de la *Comisión Hoover* para la reorganización de la Administración federal americana, el Informe Harvey sobre la distribución del presupuesto de personal, y proyectos sobre Leyes para la simplificación formal de la Administración ocupan un lugar preferente en esta obra.

No puede negarse el interés de esta clase de trabajos ni la utilidad de una técnica, cuyos datos y resultados maneja hábilmente el autor, máxime si se tiene en cuenta que no son demasiado conocidos en Alemania. El peligro estriba en conceder demasiada, o exclusiva, importancia a un sistema, cuyos indudables éxitos no pueden ocultar el hecho de que se trata de algo muy accidental respecto a una auténtica reforma de la Administración y de la Burocracia. Sería ingenuo pretender reformar seriamente la Administración con técnicas puramente formales, que sólo afectan a detalles, algunos muy importantes, si se quiere, pero que no llegan a afectar a la esencia de las instituciones.

Se habla con excesiva frecuencia en este punto de *reformular* y no se presta el debido interés al *conocer*, que es más importante. Investigar la naturaleza, esencia y funciones de la Burocracia es más importante—y contra lo que pudiera creerse, más útil—que estos informes en que se pretende generalizar con gran aparato de cifras y organigramas las experiencias obtenidas por un equipo de organización y métodos. Lo cual no significa, naturalmente, menosprecio por una técnica, cuyos resultados sería necio negar. Conviene, sin embargo, tener presente que sus mayores ventajas se han demostrado en experiencias e investigaciones so-

bre ramas u organismos concretos, siendo de ordinario muy peligrosas las generalizaciones. El estudio de la Burocracia, hoy por hoy, encuentra su terreno más fértil en los antiguos campos del Derecho constitucional y del administrativo.

Hechas estas salvedades, que responden a un criterio personal, ha de hacerse constar que no es fácil encontrar en la bibliografía alemana de la materia una claridad de exposición unida a la extraordinaria facultad de penetración que caracteriza esta obra.

A. NIETO.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, volumen 1. Publicaciones del S. E. U. de Salamanca. Salamanca, 1961. 362 págs.

El Catedrático de la Universidad de Salamanca inicia con este primer volumen, que comprende las 16 primeras lecciones de las 111 que forman su programa para los dos cursos académicos en que está dividida la enseñanza de la disciplina en la licenciatura de Derecho, la publicación de un *Curso de Derecho Administrativo*. Los temas objeto de análisis son los de *Introducción* (bases históricas de la Administración; poderes estatales; relaciones de la Administración con otras esferas de poder; influencia del régimen político sobre el administrativo; método y ciencia del Derecho Administrativo y de la Administración; fuentes, interpretación e integración del Ordenamiento administrativo y sistemas jurídico-administrativos comparado), *Administración y Derecho* (principios de supremacía, discrecionalidad y legalidad) y *Relaciones jurídicas* (relación jurídico-administrativa, teoría de las limitaciones; *status*, derecho subjetivo y figuras conexas).

Le es difícil al crítico dar una impresión sobre lo que la aparición de la obra de GARCÍA-TREVIJANO representa; por lo pronto parece como si un viento fresco soplara de nuevo sobre la disciplina, avivando una llama que tiende a consumirse en el análisis de problemas de forma, organización y procedimiento; el Derecho Administrativo retorna a la realidad; se discrepe de la tesis del autor, o se mantenga con él, que toda norma jurídica

brotó de la conciencia del pueblo, siendo el papel del Estado tecnificar y positivizar la norma de acuerdo con aquella conciencia, lo cierto es que desde este punto de partida se puede romper la corteza del Ordenamiento y penetrar en su entraña, que no es otra sino la de las relaciones sociales reales y efectiva y realmente afectadas por la existencia de la Administración y por su actuar. El mismo tono del libro, salpicado de ejemplos y casos concretos, con la soltura y fluidez del lenguaje que da la transcripción de la conferencia hablada, produce la emoción propia de ver palpitar la realidad concreta por debajo de, y en íntima conexión con, la especulación teórica; en cuanto a esta última, la obra está llena de intuiciones sorprendentes, de construcciones sutiles y de análisis profundos y delicados; por vía de ejemplo, los estudios históricos de la doctrina del fisco en nuestro país (págs. 30 y sigs.), el de la prejudicialidad y sus clases (págs. 65 y sigs.), toda la lección novena, dedicada al examen del Reglamento y sus tipos como fuente normativa (págs. 177 y sigs.), o el análisis de la discrecionalidad del actuar de la Administración (págs. 252 y sigs.); todos éstos, digo, son temas en los que el libro abre panoramas amplísimos para una nueva contemplación de los problemas claves del Derecho Administrativo.

De nuevo con un ejemplo, el redescubrimiento del precedente como fuente de derecho, en cuanto que a través de él se transforma la actuación discrecional en vinculada (pág. 161), de forma que «todo lo que ha sido resuelto de una manera determinada debe seguir siéndolo igual mientras no se cambien los hechos y la realidad sociológica que los sustenta» (página 268), revela insospechadas perspectivas dentro del esquema de fuentes de la disciplina.

Se podrá o no estar de acuerdo con todo lo que GARCÍA-TREVIJANO nos dice —particularmente, por ejemplo, yo habría de objetar la forma como se enfocan los temas de la capacidad jurídica y la capacidad de obrar en Derecho administrativo—, pero nadie puede dudar, y a la lectura del libro me remito, que si «el Derecho no se crea, sino que se descubre», y si, de alguna forma, la doctrina científica es participe en estos des-

## BIBLIOGRAFÍA

cubrimientos, en GARCÍA-TREVIJANO hay un auténtico descubridor.

En el prólogo se nos traza un ambicioso programa en cuanto al *Curso*, cuyo primer volumen se está comentando; aquí hay que hacerle dos recomendaciones muy concretas; en primer lugar la de que ha contraído la obligación inexcusable de cumplir lo que ofrece y, probablemente, ha de hacerlo con prisa y sin pausa, sin abandonarse a tareas científicas que forzosamente han de ser secundarias si contempladas desde esta obra crucial; y en segundo término la de que procure conservar el tono y estilo de este primer volumen; el estilo hace al hombre, y GARCÍA-TREVIJANO tiene el suyo inimitable. Y aún habría de añadir la ilusión con que esperamos los volúmenes del curso referentes a las materias concretas de acción administrativa examinadas, como él dice, como un reflejo total de los conceptos vertidos en las lecciones iniciales.

MANUEL ALONSO OLEA.

GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960. 543 págs.

El profesor GARRIDO FALLA acaba de publicar el volumen II de su *Tratado de Derecho Administrativo*, con el que continúa y concluye la Parte General.

Consta de tres títulos (IV, V y VI).

El título IV comprende la Teoría de las obligaciones y los contratos administrativos. Aquí, como en tantas otras ocasiones, el Derecho Administrativo se inspira en una teoría previamente construida por el Derecho Civil, aunque adaptándola a sus necesidades específicas. Dentro de una teoría de las obligaciones administrativas conviene estudiar especialmente dos puntos: la peculiaridad de las fuentes de las obligaciones jurídico-administrativas y la del régimen jurídico de las obligaciones administrativas pecuniarias.

Las obligaciones pueden nacer: de la Ley, de la voluntad concertada de las partes (contratos) y de la voluntad del acreedor (cuasi-contratos).

Dentro de los cuasi-contratos examina la gestión de negocios a favor de un ente

administrativo, el enriquecimiento injusto y el pago de lo indebido.

En cuanto a las obligaciones administrativas pecuniarias, es indudable que muchos de los preceptos del libro IV del Código Civil les son aplicables. No obstante, existen reglas especiales que examina el autor en cuanto a la existencia de la obligación, prelación de los créditos de la Administración, transacciones y compromisos y extinción de dichas obligaciones.

Dos capítulos del título IV están dedicados a los contratos administrativos. La teoría del contrato administrativo ha surgido como una necesidad impuesta por la realidad. Se trata sencillamente de ciertas relaciones entre la Administración y los particulares nacidas por aplicación de una técnica contractual y cuyo régimen, sin embargo, difiere sensiblemente del aplicable a los contratos civiles. La razón está en que la Administración no puede enajenar por vía contractual las facultades y prerrogativas de que goza. En tanto en cuanto sea posible la idea contractual con la inserción de una cláusula implícita (o de una serie de cláusulas explícitas) en las que se deje a salvo tal principio, podrá hablarse de contrato administrativo.

Al examinar los diferentes criterios de distinción entre los contratos administrativos y civiles de la Administración (jurisdicción competente, forma, objeto y contenido) se inclina por el criterio del objeto del contrato o del servicio público.

Las cláusulas exorbitantes son la consecuencia de que el contrato versa sobre un servicio público. Mas al hablar de servicio público ha de darse a esta expresión el sentido más amplio posible, esto es, entendiéndolo que es contrato administrativo todo aquel en que el interés público esté, en cierta manera, directamente implicado; y puede decirse que está en juego el interés público siempre que la Administración contrata sobre un objeto que le está atribuido como competencia propia por el Ordenamiento vigente, que le concede simultáneamente poderes de ejecución. Por tanto, no es que el contrato administrativo implique un título jurídico de habilitación de prerrogativas exorbitantes para una de las partes, la Administración, sino más bien que no pudiendo la Administración enajenar unas

prerrogativas conferidas por el Derecho, la peculiaridad del contrato consiste en que siempre habrá de sobreentenderse en él una cláusula tácita (en el caso de que expresamente no se hagan las salvedades de rigor) que impida tal enajenación.

Sucesivamente son estudiados con rigor y profundidad los diversos elementos del contrato administrativo: el elemento subjetivo (consentimiento de las partes); el elemento objetivo (contenido del contrato) y los principales contratos (concesión y arrendamiento de servicios públicos, contrato de suministros, de transportes, de compromiso de auxilio, de deuda pública, de depósito de mercancías destinadas al abastecimiento nacional, de función pública, de arrendamiento y aprovechamiento de bienes y de obras públicas) y la forma de la contratación administrativa. En esta última parte estudia los sistemas de la contratación administrativa (la subasta, el concurso, el concurso-subasta y el concierto directo); la elaboración de las cláusulas del contrato, la formalización del contrato y las consecuencias de los vicios de forma.

La ejecución del contrato administrativo está dominada por los principios que inspiran esta institución jurídica. De una parte, el contrato administrativo es un verdadero contrato y en cuanto a tal, la situación jurídica individualizada que de él surge se asemeja a las situaciones nacidas de los contratos civiles. Por otra parte, la especial finalidad que el contrato administrativo satisface determina una posición también especial de las partes contratantes, así como una dinámica especial de la relación entre ellas, que viene a corregir la rigurosa inflexibilidad de los contratos civiles. Por ello, examina los siguientes principios, característicos de la contratación administrativa: el principio del contrato *lex inter partes* y de la aplicación subsidiaria del Derecho civil; el principio de la mutabilidad del contrato administrativo y el de la Administración-poder y del contratista-colaborador.

Son también objeto de especial consideración los poderes de la Administración en la ejecución del contrato. La mutabilidad del contrato administrativo, desde el punto de vista del contratista; la responsabilidad contractual y su garantía; la extinción del contrato administrativo y la nulidad de los contratos administrativos.

El título V está dedicado a la teoría de las formas de la actividad administrativa. El capítulo I estudia el contenido y la forma de la actividad administrativa. Esta puede clasificarse: por razón de su contenido, por su forma, por su exigibilidad y por el régimen jurídico a que está sometida.

El profesor GARRIDO FALLA combina varios de los criterios y enumera los siguientes tipos de actividad administrativa: 1.º Actividad de coacción. Es la que realiza la Administración pública para conseguir que los particulares ajusten obligatoriamente su conducta o su patrimonio al interés público. El examen de esta actividad incluye el estudio de la policía administrativa y de las prestaciones obligatorias de los particulares a la Administración. 2.º Actividad de estímulo o persuasión. También aquí, es la actividad de los particulares la que viene a satisfacer directamente las necesidades públicas; pero con tal motivo la Administración despliega su propia actividad para persuadirles y estimularles. Es la actividad administrativa que se conoce en la doctrina española con el nombre de fomento. 3.º Actividad de prestación. Las prestaciones necesarias para satisfacer las necesidades públicas son aquí ofrecidas por la propia Administración (o por persona que actúa por delegación suya). Aquí se incluye la teoría del servicio público, las prestaciones de la Administración a los administrados y lo que una parte de la doctrina denomina actividad de «gestión económica».

En diversos capítulos examina el autor la policía administrativa, las prestaciones obligatorias de los particulares, la teoría de la indemnización en Derecho público, el régimen administrativo de la propiedad privada, la actividad administrativa de fomento; la Administración como prestadora de servicios, la gestión de los servicios y actividades públicas y los servicios públicos y actividades privadas de interés público. Por falta de espacio no podemos ocuparnos con la atención que merecen estos interesantes capítulos.

Observa, con razón, que el hecho de que la progresiva aparición de las técnicas de fomento y de servicio público se corresponda con la aparición de nuevos fines asumidos por el Estado no debe hacernos pensar en el monopolio de deter-

## BIBLIOGRAFÍA

minados fines administrativos a favor de unas u otras técnicas de actuación. Por el contrario, escribe, tan es posible alcanzar un fin de orden público (para muchos, privativo de la policía) ampliando técnicas de fomento, como perseguir una finalidad de tipo proteccionista (para muchos, típica de la actividad de fomento) empleando medidas de tipo coactivo. Recuerda que la totalidad de la actividad prestadora del Estado (independientemente de que tenga o no la consideración material de servicio público) puede desarrollarse bien sometida a un régimen de derecho público, bien a un régimen jurídico privado. Mas las necesidades públicas no son satisfechas únicamente mediante la actividad de prestación a cargo de entidades administrativas: también se alcanza aquella finalidad con prestaciones imputables a la actividad privada. El interés público de estas actividades se hace entonces patente y el Estado termina por convertirlas en especial objeto de su atención. La actividad, no obstante tal reglamentación, continúa siendo privada, pero la entidad o persona que la produce cae en una suerte de especial dependencia respecto de la Administración que la acerca de hecho al estatuto de quienes gestionan auténticos servicios públicos (concesionarios, establecimientos públicos, etcétera).

Hace notar cómo en el plano de estas actividades privadas se producen paralelamente las distintas gamas de actividad de prestación que están en manos de entidades públicas. Ocurre así que tanto los servicios públicos asistenciales como los servicios de carácter industrial, como, finalmente, las empresas públicas, tienen su réplica en otras tantas actividades de interés público a cargo de particulares, a saber: los establecimientos privados de utilidad pública, los servicios privados de interés público (o servicios públicos impropios) y las empresas privadas de «interés nacional».

El título VI lleva como rúbrica «teoría de los Derechos reales administrativos y del dominio de la Administración». El capítulo I examina el concepto de Derecho real y su aplicabilidad al Derecho Administrativo; la clasificación de los Derechos reales y sus modo de adquisición. La forma típica de nacimiento de Derechos reales administrativos a favor de

particulares es, con mucho, la condición administrativa, pero también, aunque en forma excepcional, la prescripción. Respecto de la aplicación de este instituto al Derecho Administrativo, es necesario hacer las dos observaciones siguientes: 1.<sup>a</sup> El transcurso del tiempo no determina aquí el nacimiento de un derecho de propiedad a favor del usucapiente (resultado imposible tratándose de dominio público), sino un derecho análogo al que surge de la concesión administrativa. 2.<sup>a</sup> La naturaleza de los derechos nacidos de la prescripción no es, por tanto, de carácter civil (ni, para conocer de ella, serían competentes los Tribunales de la jurisdicción ordinaria), sino administrativo.

Los capítulos II y III tratan del dominio público. Con gran claridad examina el concepto del dominio público, su naturaleza jurídica y sus elementos, el régimen jurídico, los distintos bienes que lo integran y su utilización. Para él, la afectación es criterio necesario, pero no suficiente; pues hay bienes afectados a los servicios públicos que, sin embargo, han de considerarse en el patrimonio privado de la Administración. La existencia de actos administrativos formales de afectación no es requisito indispensable para la calificación jurídica de un bien. Lo importante en la determinación del dominio público es el hecho real de la afectación, y ésta puede aparecer probada mediante otras formas también concluyentes. Estudia con detalle las modificaciones de la afectación según las distintas clases de bienes y las notas del régimen jurídico del dominio público, esto es, la intransferibilidad (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad); la publicidad posesoria, la facultad de deslinde, la facultad de recuperación de oficio y la potestad sancionadora.

Después de examinar los distintos bienes del dominio público, tanto del Estado como de las entidades locales, estudia las diversas clases de utilización del dominio público, distinguiendo el uso común general, el uso especial y el uso privativo. Es objeto de especial consideración la concesión demanial, la situación del concesionario y la extinción de la concesión.

El capítulo IV, que es el final, está consagrado al dominio privado de la Administración. Entiende que deben considerarse como bienes patrimoniales, a fal-



ta de una calificación legal expresa: 1.º, aquellos bienes que se mantienen en un patrimonio administrativo única y exclusivamente por razón de su rendimiento económico o por la garantía que tal inversión económica supone; 2.º, bienes que las entidades administrativas poseen como instrumentos para el desarrollo de actividades que, no obstante su utilidad pública, están sometidas en bloque a las formas del Derecho privado; 3.º, bienes que, a pesar de estar afectos a un servicio público, se regulan por un régimen jurídico positivo esencialmente análogo al de la propiedad civil o que, a falta de reglas expresas, debe entenderse que la tutela administrativa está suficientemente garantizada con el régimen de la propiedad civil.

En términos generales, el régimen jurídico de los bienes patrimoniales de las entidades públicas es el mismo que el Código Civil establece para la propiedad privada. Empero, el interés general que preside toda la actuación administrativa impone, en relación con estos bienes, ciertas derogaciones al régimen de la propiedad privada, que se presentan bajo el doble aspecto de prerrogativas o de limitaciones de las entidades particulares en ejercicio de su derecho de propiedad. Estas derogaciones al derecho común son evidentemente menos intensas que en el caso del dominio público (ya que, en otro caso, vendrían a determinar la aplicación de este régimen), pero ofrecen un relieve que no ha sido debidamente puesto de manifiesto por la doctrina tradicional.

Después de exponer los principios generales de este régimen jurídico examina los medios de adquisición de estos bienes y las facultades en cuanto a su gestión. Esto es, el deslinde de oficio, la recuperación de oficio y el desahucio por vía administrativa de ocupantes de estos bienes. Finalmente, examina la utilización de los bienes patrimoniales por el propio titular y por terceros, la práctica de la embargabilidad y su enajenación.

En resumen, el nuevo volumen del profesor GARRIDO FALLA responde al mérito del primero, a la valía reconocida de su autor y al interés que despiertan sus trabajos tanto en España como en el extranjero.

S. ROYO-VILLANOVA.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Los recursos administrativos*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960. 274 págs.

Complementando su magno *Derecho Procesal Administrativo*, publica el profesor GONZÁLEZ PÉREZ un tomo dedicado a los estudios sobre la naturaleza, requisitos y efectos de los recursos administrativos. Tomo que si, cronológicamente, aparece tras su obra capital, lógicamente la antecede, y en el que luce, al igual que en aquélla, su total dominio de estas cuestiones, su rigurosa sistemática y su insuperable claridad expositiva.

Huelga decir que la casi totalidad del libro está consagrada a la Ley de Procedimiento, dado el decidido y laudable propósito unificador de ésta. No obstante, estudia también los raros recursos que han quedado al margen de la Ley de Procedimiento, agotando así la materia. La primera parte de carácter general, tras unas nociones genéricas, estudia los requisitos de todo recurso, y al analizar los supuestos de delegación sostiene la imposibilidad de que ésta se extienda a las facultades resolutorias de un recurso; así como define la legitimación como un requisito para que, en un procedimiento determinado, pueda el órgano decisor entrar a examinar la cuestión planteada, distinguiendo la legitimación para recurrir, de la legitimación para intervenir en el procedimiento de recurso, y censurando haya exigido la Ley de Procedimiento, que el interés para recurrir sea «personal, directo y legítimo», en contraste con la Ley de lo Contencioso, que sólo exige «interés directo». Respecto a los requisitos objetivos, puntualiza que si bien respecto a actos, sólo son admisibles los recursos administrativos cuando aquéllos «están sujetos al derecho administrativo», respecto a disposiciones, no hace falta este último requisito; en otras palabras: los Reclamos son administrativamente impugnables siempre, cualquiera que sea la materia que regulen.

Dedica el capítulo tercero al procedimiento, consagrando especial atención a la prueba, que, indudablemente, no vincula al órgano jurisdiccional en un posterior proceso. Al exponer la disciplina del trámite de audiencia y del llamado a derno de extractos, lo hace sin plantearse la duda de la legalidad de la Orden

## BIBLIOGRAFÍA

de 22 de octubre de 1958, que al excluir de dicho trámite el referido cuaderno y posibilitar la inclusión en él de informes y documentos, restringe indudablemente el ejercicio del derecho de audiencia. Al estudiar la terminación normal del procedimiento, analiza minuciosamente el principio de congruencia y su alcance en el Derecho administrativo, alcance muy diverso del que tiene en el proceso civil, ya que en el campo que estudia la autoridad que resuelve decidirá cuantas cuestiones planteen el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados. Tras calificar a la motivación, de «requisito formal de la resolución», pasa a estudiar el problema del silencio. Afirma en este punto que la Ley de lo Contencioso respectó tanto los casos de silencio positivo como los de plazo más reducido que el que la propia Ley establecía, mientras que la Ley de Procedimiento ha unificado totalmente el régimen de la institución. Que la Ley de lo Contencioso se equivocaba al creer que el silencio positivo era una mayor garantía para el administrado, es algo que todo el que tenga alguna práctica administrativa no ignora. Por último, sostiene GONZÁLEZ PÉREZ en el presente capítulo que puede denunciarse la mora—en los casos en que ésta procede—, incluso varios años después de iniciado el silencio.

Se dedica el capítulo cuarto a los efectos del recurso, y comienza por afirmar que el más importante de éstos es la ampliación de las potestades de revisión de sus actos por la Administración. Para el caso de impugnación de disposiciones generales, y respecto al problema de la subsistencia de los actos dictados en aplicación de aquéllas, sostiene la necesidad de que éstos sean impugnados independientemente (su anulación de oficio será posible, pero sólo a través de los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento).

En el capítulo primero de la parte especial, estudia GONZÁLEZ PÉREZ el recurso de alzada distinguiendo el propio del impropio, subdistinguiendo a su vez en éste el dirigido contra actos de las entidades institucionales o contra actos locales, y determinando el órgano *ad quem* en cada caso. Fija, a continuación, qué actos agotan la vía administrativa.

En el siguiente capítulo estudia el re-

curso de reposición, del que dice que «sólo será presupuesto del proceso administrativo en aquellos casos en que, siendo objeto de impugnación un acto expreso manifestado por escrito, no fuese consecuencia de otro recurso administrativo». No es, en realidad, la reposición un último trámite de la vía administrativa, sino un requisito previo de la contenciosa, por lo que su tratamiento será el de los presupuestos procesales. Respecto al órgano al que la reposición ha de dirigirse, y para el caso de acuerdo de la Comisión Permanente de los Ayuntamientos, opina el autor que puede resolverla el Pleno del mismo. Plantea a continuación el interesante problema de si la impugnación jurisdiccional de todas las disposiciones generales, está excluida del trámite de reposición, tal como ha opinado GARCÍA DE ENTERRÍA, o si sólo se prescinde de este trámite en el caso primero del artículo 39 de la Ley de lo Contencioso, necesitando reposición previa las impugnaciones dirigidas contra las disposiciones no comprendidas en dicho apartado 1.º. Resuelve la cuestión en este segundo sentido. Como penúltimo problema plantea el de si es subsanable la interposición defectuosa del recurso de reposición (lo que resuelve negativamente); siendo el último de los problemas del capítulo el de si la interposición del recurso—cuando es potestativa—interrumpe el plazo para el contencioso (que resuelve positivamente).

Dedica el capítulo tercero al recurso de revisión, planteándose el problema de si el requisito de firmeza ha de referirse sólo a la vía administrativa o también a la vía procesal. Contra lo opinado por GARRIDO, piensa GONZÁLEZ PÉREZ que la firmeza debe referirse a la vía administrativa. Desde luego considera que en las notificaciones no es necesario mencionar este recurso. Cree, por último, que el órgano resolutorio deberá decidir siempre el fondo.

En el capítulo cuarto analiza el recurso económico-administrativo, resolviendo, ante todo, y de modo que no deja lugar a dudas, se trata de un recurso administrativo, y en modo alguno jurisdiccional. Crítica la facultad de recurrir concedida aquí a ciertos órganos administrativos; exponiendo a continuación, minuciosamen-

te, la actual y novísima regulación de este recurso.

El último capítulo se consagra al recurso de súplica, de subsistencia indudable, si bien de fundamento más que discutible, puesto que sólo puede servir para prolongar innecesariamente la vía administrativa o para sustituir arbitrariamente a la contenciosa. Considera en vigor los siguientes recursos de esta especie: ante la Presidencia: contra resoluciones del Ministro de Información relativas a Directores de periódicos o sanciones a empresas; ante el Consejo de Ministros, contra resoluciones del de Educación Nacional, en materia de reconocimiento de Centros no oficiales, o de Tesoro artístico; así como contra Decretos procedentes del Ministerio de Agricultura, declaratorios de fincas mejorables. Respecto a los motivos del recurso, son los más amplios concebibles, incluso los de oportunidad. Por último, cree el autor que en ningún caso la declaración de no procedencia de ulterior recurso contenida en las diversas normas que consagran el presente, debe entenderse como cierre del contencioso, y por ello opina que sólo en el caso de decisiones tomadas en el ejercicio de la función de policía sobre prensa, es inadmisibile ulterior control jurisdiccional, mas ello no por obra de la norma dicha, sino por aplicación del artículo 10, b) de la Ley de lo Contencioso.

J. L. GONZALEZ BERENGUER.

HAESAERT, Jean Paul: *La sanction par le Conseil d'Etat des vices de forme entachant les actes administratifs et les decisions des juridictions administratives*. Editions de la Librairie encyclopedique, S. P. R. L., Bruxelles, 1959. 260 págs.

La Ley belga de 23 de diciembre de 1946, creadora del Consejo de Estado, establece la posibilidad de anulación de resoluciones administrativas cuando en el procedimiento han sido violadas formas sustanciales o prescritas bajo pena de nulidad.

La Ley de 23 de diciembre de 1946 alcanzó pleno vigor el 23 de agosto del año 1948; el Consejo de Estado dictó sus

primeras resoluciones el 8 de noviembre del mismo año, y meses después, concretamente el día 2 de abril del año 1949, se anuló—por vez primera—una resolución administrativa por violación de formas sustanciales de procedimiento.

El autor observa que, no obstante, en los trabajos parlamentarios referentes a la Ley creadora no se halla ningún indicio de que se atribuyera distinto significado a las expresiones «formas sustanciales» y «formas prescritas bajo pena de nulidad». Tampoco los autores belgas se habían planteado la distinción con anterioridad al *arrêt Hecq*—la primera decisión, ya aludida, del Consejo de Estado—, e incluso después, de ella la doctrina sigue siendo escasa e insuficiente.

¿Qué criterio habrá de servir al nuevo Tribunal Contencioso administrativo belga para orientarse en el Complejo laberinto de las nulidades por vicios de forma? ¿Cómo suplir la falta de orientación existente?

El autor examina brevemente las directrices que pueden ofrecer la doctrina y jurisprudencia francesas, que en la mente de los mismos legisladores belgas se preveían como ejemplos a imitar, y la jurisprudencia del Tribunal de Casación belga, cuya Ley orgánica, de 4 de agosto de 1832, establecía también la distinción entre formas sustanciales y formas prescritas bajo pena de nulidad. En ambas direcciones pueden rastrearse, según el autor, los orígenes de algunas de las decisiones que hasta la fecha ha dictado el Consejo de Estado belga; pero lo cierto es que ya en 1952 podía hablarse de un sistema, de una teoría propia, con rasgos peculiares y originales, que ha ido definiéndose día a día a través de los 500 *arrêt* dictados en los primeros diez años de su vida.

HAESAERT resume, clara y concisamente, la doctrina que se deduce de dichas decisiones, y entra por fin en la parte más importante de su trabajo: la formulación de criterios, en labor estrictamente personal, sobre la distinción planteada, y sobre el tratamiento de los vicios de forma en general.

En el primer aspecto llega a las siguientes conclusiones:

Para el Consejo de Estado son formas sustanciales:

## BIBLIOGRAFÍA

a) Aquellas a las que la Ley, expresa o tácitamente, confiere dicho carácter.

b) Aquellas cuya obligatoriedad resulta del fin u objeto por el que han sido impuestas, y, particularmente, las exigidas:

a') En interés de los particulares.

b') Por razones de orden público.

c') Por la gravedad excepcional del acto.

c) Aquellas cuya omisión produce indefensión.

d) Las derivadas de un principio general de Derecho.

Y no lo son nunca:

a) Las prescritas en interés exclusivo de la Administración.

b) Las que, omitidas, no producen indefensión.

En cuanto a las formas prescritas bajo pena de nulidad, el Consejo de Estado las distingue de las anteriores, pero hay que notar, primero, que no se limita su concepto a las exigidas concretamente en una Ley formal, sino que pueden estarlo por un principio general de derecho, por un uso, por la práctica administrativa constante, por una decisión jurisdiccional en sentido amplio, e incluso deducida de la voluntad presunta del legislador; en segundo lugar, que las consecuencias son idénticas cuando se omite una forma sustancial o cuando falta una forma prescrita bajo pena de nulidad.

El resumen se completa con las siguientes observaciones:

1.ª La nulidad procede, tanto si la forma se omite en absoluto como si se comete alguna irregularidad grave.

2.ª No hay nulidad cuando:

a) Es imposible cumplir la formalidad.

b) Su falta es imputable al interesado.

c) El interesado acepta la omisión.

d) La formalidad se cumple posteriormente.

3.ª El Consejo de Estado sanciona de oficio la inobservancia de las formalidades impuestas por el orden público.

El autor termina su trabajo efectuando ciertas precisiones y críticas a los criterios—demasiado vagos en ocasiones—sentados por el Consejo de Estado, y aunque cree también que las consecuencias de la omisión de las formalidades son idénticas en cualquier caso, estima que sólo hay que considerar como prescritas, bajo pena

de nulidad, aquellas formalidades exigidas expresamente por Ley o Decreto, y perfila el concepto de forma sustancial en un doble sentido: primero, en cuanto sólo son formas sustanciales las que se imponen por razones de orden público y las que se dictan para protección de los administrados; y segundo, en cuanto a que si la formalidad se impone en interés exclusivo de la Administración o si su omisión no ha causado perjuicio al particular, no procede decretar la nulidad, no en razón de que no se trate de formalidades sustanciales, sino como consecuencia de la regla tradicional, en Derecho francés y belga, *pas de nullité sans grief*.

El presente libro de HAESAERT es un magnífico exponente de la tarea de los administrativistas belgas, que ha hecho posible, en el escaso tiempo transcurrido desde la creación en el país del Consejo de Estado, llevar en muchos aspectos la doctrina de sus autores a niveles muy cercanos a los de otros países que cuentan con un sedimento muy superior de doctrina jurisprudencial.

No hay cuestión, por minúscula que parezca; no hay aspecto, por nimio que pueda aparecer en un examen despreocupado, que en el de HAESAERT no aparezcan con su exacta significación y claridad. El libro de HAESAERT habrá de constituir, pues, no sólo una segura guía para futuras decisiones del alto organismo belga, sino punto de partida inexcusable para los autores que, en Bélgica o en países de afín organización administrativa, pretendan estudiar el régimen de los vicios de forma de los actos administrativos.

SALVADOR ORTOLA NAVARRO.

IMBODEN, Max: *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*. Helbing/Lichtenhahn. Basel, 1960. 231 págs.

Constituye este libro por su técnica y por su contenido una obra ejemplar en la literatura suiza, cuyo acierto podría servir de modelo para trabajos similares en cualquier país. Se trata, en principio, de una colección jurisprudencial, si bien de estilo completamente diferente a las usuales. Ciertamente que no faltan colecciones de jurisprudencia en cualquier biblioteca jurídica; pero de ordinario representan solamente un confuso montón

de sentencias, impenetrable e inaprovechable en su agrupación cronológica. En otras ocasiones se presenta la jurisprudencia debidamente sistematizada, pero desnuda de todo comentario inteligente y fragmentada de tal manera que su interés se reduce a que representan un arsenal de argumentos comunes a las teorías más opuestas. Algunas revistas especializadas ofrecen por último un tratamiento más perfecto de la materia: la sentencia viene precedida de una descripción de los hechos básicos, seguida de una concordancia que facilita la comprensión del punto de vista general, y completada por un comentario doctrinal. Es obvio considerar que este sistema alcanzaría su perfección mediante publicaciones conjuntas que evitasen la inevitable dispersión que las revistas suponen. Imagínese qué impacto supondría en la literatura administrativista española, y qué instrumento de trabajo representaría la publicación de un libro con una colección sistematizada de sentencias comentadas al estilo de la sección «Comentarios monográficos» de esta Revista.

Un esfuerzo similar—y logrado—constituye la obra del profesor IMBODEN. En ella se han escogido 76 sentencias de los Tribunales administrativos suizos, predominantemente del Tribunal federal, pero con muestras de la más interesante jurisprudencia de los cantones. De ordinario son resoluciones recientes, de los últimos años, pero también se incluyen ejemplos más antiguos, cuando su interés doctrinal lo justifica.

Aparte de la inevitable descripción de los hechos, viene cada sentencia acompañada de un comentario ordinariamente breve, que suele ser una auténtica obra maestra. En breves líneas expone el profesor de Basilea el estado jurisprudencial y doctrinal de la cuestión, y con ello cobra su total sentido cada resolución, poniéndose de relieve su importancia y la aportación que representa para la teoría del derecho.

Para ganar en intensidad se limita conscientemente la materia que comprende la colección, y las 76 sentencias se agrupan en cuatro capítulos: I, Derecho administrativo y derecho privado (línea de separación entre ambos derechos, aplicación de preceptos privados a las relaciones administrativas); II, Ley y Admi-

nistración (la juridicidad como principio de la Administración, las formas de la norma jurídica, la interpretación de las Leyes administrativas, las disposiciones administrativas sin forma de Ley); III, La actividad administrativa (garantías de una actividad jurídica perfecta, obligación de indemnización de las actividades locales, sanciones administrativas, especiales instituciones de Derecho Administrativo); IV, El procedimiento administrativo (el derecho de audiencia, facultades y obligaciones de la Administración y su control).

A. NIETO.

LEVEL, Patrice: *Essai sur les conflits de lois dans le temps*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1959. 344 págs.

El problema de los conflictos de Leyes en el tiempo es quizá de los más espinosos y difíciles en el campo del Derecho. Pone en tela de juicio el carácter sistemático del mismo, que se ve comprometido por la necesaria evolución de las instituciones, y que, como afirma el profesor BATTIFOL en su prólogo a la obra que comentamos, las Leyes nuevas modifican la organización del sistema existente y la continuidad de la vida, plantea el problema de la delimitación de los campos de aplicación de la Ley nueva y de la Ley antigua.

El profesor LEVEL ha tenido el mérito de enfrentarse con una concepción y estudio del tema contemplado en su conjunto. Para él, el principio de retroactividad de las Leyes es el punto de partida en su investigación. Rinde así homenaje a la teoría de los derechos adquiridos, tan atacada, al destacar la parte de verdad que tal postura doctrinal contiene. Es necesario, en todo caso, llevar a cabo la «localización en el tiempo» del hecho o del acto que se considere, para así determinar la Ley que le sea aplicable.

La obra consta de una introducción y tres partes. En la introducción muestra de manera breve el plan a seguir y define los conceptos generales en materia de conflictos de Leyes.

La primera parte se dedica al estudio de la evolución del pensamiento jurídico

en materia de sistematización de los conflictos de Leyes en el tiempo. A su vez, este primer capítulo se halla dividido en dos secciones; en la primera expone ampliamente la evolución histórico-legislativa en materia de conflictos, y en la segunda, de mayor interés, sitúa los dos sistemas destacables en la materia: el sistema de conflictos basado en la teoría de los derechos adquiridos y el sistema basado en el análisis de las situaciones transitorias. Critica las imperfecciones y la insuficiencia de la teoría de los *facta pretérita* y analiza las posturas de LAVIGNY, DUGUIT, JEZE y BONNECASE.

La parte de la obra que parece ser la más original es la segunda, en la que estudia las condiciones generales de aplicación de la regla de conflictos de Ley en el tiempo. Contempla los problemas, clásicos en Derecho internacional privado, de las calificaciones, el reenvío y la cláusula de orden público. Advierte el paralelismo entre la aplicación de la Ley extranjera y confirma el carácter bilateral de la regla de conflictos de Leyes en el tiempo paralela a la del conflicto de Leyes en el espacio.

En sus conclusiones trata de llevar a cabo una coordinación entre los distintos sistemas, lo que le conduce a analizar la aplicación de los sistemas de conflictos en las diversas ramas del Derecho, a la exégesis de las influencias recíprocas del sistema general de conflictos y de lo que denomina política transitoria, y, por último, a las incidencias del sistema general de conflictos transitorios sobre la teoría general del Derecho.

Por lo que al Derecho público respecta, afirma LEVEL que, a pesar de su particularismo innegable e indiscutible, no justifica un sistema general de conflictos distinto al que expone en su denso libro con el atán de generalidad, y ello en contra de la postura de los defensores de la teoría de los derechos adquiridos. Es evidente que la teoría de los derechos adquiridos no puede trasladarse al campo del Derecho público, donde precisamente se proclama que no existen derechos adquiridos frente al interés público o al interés general. Sería incluso deseable que la línea de conducta del príncipe se enmarcara dentro del principio de la no retroactividad.

La obra, según el profesor BATIFFOL.

dará sus frutos cuando el autor aplique su concepción de conjunto a instituciones determinadas en cualquier rama del Derecho. No obstante, ha abierto nuevos cauces prometedores en el estudio de materia de tan difícil acceso y dominio.

A. DE JUAN ABAD.

MARQUÉS CARRÓ, Luis: *El pequeño Municipio*. Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local. Barcelona, 1960. 52 págs.

Se trata de una conferencia pronunciada por el doctor MARQUÉS CARRÓ en el Colegio barcelonés de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, el día 12 de octubre de 1960.

El autor es de sobra conocido a los lectores de temas municipales como para encarecer aquí las dotes de amenidad y sencillez con que solaza siempre cualquier árido trabajo; pero un elemental deber de sinceridad nos obliga a decir que nunca como en el presente trabajo se ha logrado aliar aquellas cualidades con la profundidad y agudeza de la investigación. Nos hallamos, pues, ante una pequeña obra maestra de MARQUÉS CARRÓ, pero también ante un modelo de conferencia para cualquiera que huya a la vez de lo superficial y de lo tedioso, en la búsqueda de ese justo medio tan difícil de alcanzar en la disertación jurídica.

Empieza el autor preguntándose qué es «pequeño Municipio» y si existe algún módulo inequívoco; en nuestro país, declara, el criterio oficial parece ser el de considerar que son pequeños Municipios los que no superan los 500 habitantes, pero la doctrina internacional parece exigir al Municipio, al menos, 2.500 pobladores.

Juega después con la estadística, señalando varios Municipios españoles con menos de 100 habitantes y escasísimo presupuesto, y afirma que en España existen alrededor de 3.000 Municipios con cifra menor de 500 habitantes y presupuesto inferior a 100.000 pesetas, y termina el primer capítulo «Pequeños Municipios», con la descripción de algunos de ellos, visitados personalmente por el autor, y ha-

biendo conseguido, sin duda ninguna, inculcar al lector la realidad del problema en el suelo español.

El segundo capítulo, «Visión internacional», es un prodigio de información, nada frecuente en casos análogos. Tras señalar como en algunos países—Suiza, Dinamarca, Finlandia, Brasil—parece superado el problema, lo estudia luego con referencia a Suecia, Noruega, Estados Unidos, Alemania, Yugoslavia, Gran Bretaña, Portugal y Bélgica; pero aportando documentación e información al día, conseguida muchas veces en virtud de consultas personales a organismos y personalidades de los respectivos países, y rectificando en ocasiones datos erróneos o anticuados que por inercia siguen manejándose con demasiada frecuencia. Aporta también las sugerencias de los municipalistas extranjeros, realizadas en el Congreso Internacional de Viena sobre el tema «La gran ciudad y el pequeño Municipio: su fuerza y su debilidad». Cada país—afirma el autor—presta un matiz peculiar al problema; con esta salvedad, destaca las soluciones intentadas en Bélgica como las más interesantes para nuestra patria.

«Visión nacional» se titula el tercer capítulo, en el que se exponen las conclusiones a que se llegó en una encuesta celebrada por la Dirección General de Administración Local sobre la reforma de la Ley actual; las de la Asamblea Nacional de Representantes de Ayuntamientos y Diputaciones y las del Curso de Peñíscola, del pasado verano. Se ocupa de los trabajos encargados a los Gobernadores civiles, y en especial del interesantísimo plan Riotovi, y acaba con la opinión personal del Director General de Administración Local.

El último capítulo, «Puntos de vista», ofrece un resumen de posiciones, una enumeración de los males que se achacan y las ventajas que se reconocen a los pequeños Municipios, la cumplida—¿y resignada?—demostración de lo inevitable de la disminución del número de las entidades municipales y del número de los habitantes de Municipios rurales, el razonado convencimiento de que el mal se agrava por el incumplimiento de leyes previsoras, un estudio de los intentos—fallidos—de solución, la reseña de las opiniones de los pequeños Municipios, que,

en definitiva, son los más interesados; el temor a la propugnada «comarca», entendida como ente *ad hoc*, extramunicipal; la arribada al «quid» de la cuestión, y a los puntos de vista del autor, que en ningún modo se escamotean ni ocultan.

¿Cuáles son tales puntos de vista?

No creemos interpretar mal lo que MARQUÉS CARBÓ piensa si evidenciamos lo que siente: un gran amor a esos pueblecitos pequeños, venidos a menos, caducos, a que su «jeep» o sus piernas le han guiado; un santo temor a su sacrificio en nombre de nuevas concepciones no contrastadas por la realidad, y de ahí surge la fórmula, muy digna de consideración, que el autor ofrece como término de su disertación: la creación de unos Municipios-comarca pilotos o *testing* que permitan contrastar en la práctica española, lo que, al parecer, ha resultado satisfactorio en otras latitudes, subordinando a tal experiencia una medida drástica que luego pudiera lamentarse.

SALVADOR ORTOLA NAVARRO.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián:  
*El Derecho Civil en la génesis del Derecho Administrativo y sus instituciones (Dos estudios)*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1960. 199 págs.

Ha recogido el profesor MARTÍN-RETORTILLO en este volumen dos trabajos suyos ligados por una visible unidad temática y por una única preocupación doctrinal. El primero de ellos, que da título a la obra, es el texto de una conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Roma. El segundo—«La institución contractual en el Derecho Administrativo: en torno al problema de la igualdad de las partes»—es la contribución del autor a una colección de estudios en honor del profesor ZANOBININ.

Hay una unidad temática indudable, que puede plantearse así: cuáles son las relaciones entre el Derecho Civil y el Derecho Administrativo, sobre todo en aquellas zonas donde existen instituciones paralelas (contratos, responsabilidad, dominio, personas jurídicas, etc.). Profundizando en este tema se llega a la raíz de una

serie de graves cuestiones, como son la autonomía del Derecho Administrativo, su subordinación frente al Derecho Civil, en virtud del carácter que éste tiene de *ius commune*, la independencia de las instituciones paralelas o su integración en un orden conceptual superior.

Hay que partir de un hecho histórico evidente: el Derecho Administrativo se forma históricamente mediante un préstamo y un trasplante de instituciones de Derecho Privado, pero ni este trasplante, ni este préstamo permiten negar la autonomía del Derecho Administrativo, ni afirmar su subordinación al Derecho Civil. Históricamente hay una clara relación de filiación que reviste caracteres diversos en el Derecho francés, donde el Derecho Administrativo se forma con una independencia mayor, y en el Derecho alemán, más privatizado, si cabe, merced a la *Fiskuslehre*. La dependencia histórica no supone, sin embargo, una subordinación ontológica. Ni el Derecho Administrativo está subordinado al Derecho Civil, ni es éste supletorio de aquél. Es posible superar, nos dice el autor, el planteamiento clásico de que en caso de laguna del Ordenamiento administrativo tiene el Derecho Civil carácter supletorio general y señalar, por el contrario, cómo en tal caso son los principios generales del mismo Ordenamiento administrativo los que deben figurar como supletorios. El Derecho Administrativo tiene por sí mismo fuerza immanente para autointegrarse, para salvar las propias lagunas de su Ordenamiento. No se opone a ello el hecho de que en supuestos concretos y determinados la Administración utilice el Derecho Privado, pero una subordinación general no es admisible. La referencia del artículo 16 del Código Civil hay que entenderla sólo aplicable a las Leyes civiles especiales.

Las figuras jurídico-administrativas, aun formadas partiendo de instituciones privadas, poseen igualmente autonomía, que alcanzan a través de un complejo proceso de diferenciación. A pesar de esta diferenciación y de esta autonomía, participan de una identidad de naturaleza y pueden ser integradas en una estructura lógica general. Debe, pues, acometerse la construcción de conceptos superiores (*Oberbegriffe*), de los cuales sean aplicaciones específicas tanto la institución civil como la administrativa.

Es cierto que el Derecho y las instituciones civiles han desempeñado una importante función en la formación del Derecho Administrativo, pero también éste ha suministrado materiales al Derecho Civil; es lo que se ha llamado la socialización del Derecho Privado: actos administrativos con eficacia en las relaciones privadas, limitaciones administrativas a la propiedad civil, etc. Todo ello permite dos conclusiones: la unidad interna del Ordenamiento jurídico y la necesidad de una adecuación dinámica de la ciencia del Derecho a la realidad social, a la que en definitiva sirve.

La institución contractual, objeto del segundo estudio, es, como dice el autor, un tema testigo, esto es, campo de experiencia de las ideas generales elaboradas en el primero.

El estudio se descuelva analizando la figura alemana de los *öffentlich-rechtlichen Verträge* y la franco-española de los contratos administrativos, cuyas diferencias se examinan muy atinadamente, en relación, sobre todo, con la estructura política e histórica de los países en que cada una de dichas figuras nace.

Los dos puntos claves en que se centra toda la polémica sobre la construcción dogmática del contrato en el Derecho Administrativo pueden reducirse a dos: si tienen actualmente *substantividad propia* y si son verdaderos contratos. El primero de estos puntos no ofrece en el momento actual ninguna duda. El segundo, en cambio, tiene todavía un cierto tono polémico. Se niega que el contrato administrativo sea verdadero, porque no existe entre las partes contratantes igualdad de posición. El profesor MARTÍN-RETORTILLO ha escrito unas páginas realmente bellas y apasionadas para romper el equívoco de que contrato implica igualdad. La posición igualitaria de las partes no es esencial al concepto de contrato. No lo fue, nos dice, en el Derecho Romano, que admitió el contrato del esclavo con el hombre libre, ni en las escuelas intermedias (derecho natural racionalista, escuela histórica, pandectística, etc.), donde el requisito de la *aequalitas* no se predica nunca de la posición de las partes, sino, en todo caso, de la prestación; no lo es tampoco en el actual Derecho Privado, que ofrece múltiples supuestos de contratos entre partes desiguales: contratos de



adhesión, contratos de grupos monopolísticos.

Una posición de igualdad de las partes no es esencial a la relación contractual. El acento hay que cargarlo en la idea bettiana de la cooperación o de la colaboración. Es así posible el contrato administrativo cuando el particular colabora con la Administración. Todo ello permite intentar un *Oberbegriff* de contrato que englobe al mismo tiempo al contrato de Derecho Privado y al contrato de Derecho Administrativo.

Esto es, en síntesis, lo que constituye la médula de este libro realmente sugestivo que nos brinda un importante tema de reflexión sobre capitales problemas de la ciencia del derecho.

LUIS DIEZ-PICAZO.

NIETO, Alejandro: *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*. Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Ed. Junta de Fomento Pecuario de Valladolid, 1959, dos tomos. 300 y 565 páginas.

Nadie mejor que ALEJANDRO NIETO podría haber abordado con tanta autoridad el tema del aprovechamiento de pastos, que tanta trascendencia tiene para la agricultura y ganadería de nuestro país. Y ello porque la lectura de este libro nos ha evidenciado que no estamos en presencia de un libro escrito sobre un tema elegido al azar entre otros posibles respondiendo a una genérica y aséptica preocupación intelectual, sino que lo primero que salta a la vista es que se trata de un libro cuyo contenido ha sido forzado, antes que por ninguna otra consideración, por la gran honradez y sentido de la responsabilidad de su autor, de tal forma que cualesquiera que hubiesen sido sus dificultades, y son muchas las que ha tenido que vencer, nos hubiese ofrecido esta obra de gran interés para juristas, economistas, historiadores, políticos, funcionarios, agricultores y ganaderos. A esta calidad moral del autor se une otra circunstancia de singular relieve: el camino seguido en la confección de la obra no ha sido el tan frecuente que va de la biblioteca a la vida, sino que preñado de

realidades y problemas vividos, por la doble condición del autor de agricultor castellano y funcionario del Ministerio de Agricultura, ha buscado en la bibliografía pertinente el complemento necesario para que el fruto adquiriese el grado de sazón con que nos lo presenta, predominando, sin embargo, aquella cualidad vital y pasional «pasión que—como afirma en el prólogo GARCÍA DE ENTERRÍA—ha llevado a NIETO a intentar una penetración en profundidad de una institución que, no obstante su inmensa importancia práctica, estaba rigurosamente arrinconada, si no ignorada simplemente, en la conciencia de los hombres de Derecho, valoración en profundidad que le ha llevado a esa plenitud de tratamiento—histórico, económico social, organizativo—tanajos, felizmente, del amañamiento de la pureza metódica formalista y estéril».

Lo peculiar de la institución del aprovechamiento de pastos radica en que se consigue una feliz armonización entre el derecho de propiedad y aquel aprovechamiento de tal forma que éste se hace posible para los dueños del ganado ovino dentro del término municipal, abstracción hecha de su condición de propietarios. Esta peculiarísima singularidad de nuestro Ordenamiento—sin parangón en el Derecho comparado—se encuentra en la actualidad felizmente reglamentada en el Decreto de 7 de octubre de 1954, que desarrolla la Ley de 8 de enero de 1833. A la importancia y trascendencia de esta regulación nos lleva el autor por medio de un estudio preliminar, en el que con criterios económicos y zootécnicos se analiza la situación actual de la cabaña española, sin olvidar el poner ésta en relación con la de otros países europeos. Se estudia en esta parte los datos que suministra el censo ganadero, y con el rigor de un especialista en la materia se hacen observaciones contundentes sobre la producción y alimentación. A este respecto sienta el autor como axiomas de notable interés los siguientes: los baldíos, barbecheras y rastrojeras sólo pueden ser aprovechados por los ovinos; los ovinos sólo deben aprovechar estos alimentos, ya que resulta antieconómico el sistema de explotación de las ovejas que no pueden sostenerse en el campo durante más del 70 por 100 de los días del

## BIBLIOGRAFÍA

año. «Este hecho—puntualiza—es desolador, pero queda fuera de toda discusión. La ganadería española está en una vía muerta. Produce poco, unitariamente con plena consciencia, a sabiendas de que si aumenta el nivel de producción la rentabilidad descende».

El estudio histórico, muy extenso y exhaustivo, encuentra su justificación en un doble motivo: en la circunstancia de que el derecho de los ganaderos a introducir sus ganados en los pastos que producen las tierras de la localidad, a pesar de la oposición de sus dueños, es una consecuencia y continuación de la antigua práctica de las derrotas; y, por otra parte, que el derecho de los ganaderos a continuar en el disfrute de los pastos, aunque esté en oposición con el derecho de los demás ganaderos se rige por principios similares al del antiguo privilegio de la posesión mesteña. Partiendo de la ecuación propiedad comunal-ganadería el autor estudia las distintas formas de propiedad comunal en la colonización romana, visigodos, primeros siglos de la reconquista hasta los Reyes Católicos, en relación con los aprovechamientos de pastos. En el capítulo IV se estudia el origen y reglamentación de la posesión mesteña, estableciendo, por último, sus perfiles con arreglo a la técnica jurídica moderna atribuyéndole el carácter de un arrendamiento de pastos e hierbas con determinadas especialidades señalándose, también, las que concurren en el acto de constitución. El capítulo V se dedica a los problemas del precio de las hierbas y al reintegro de las roturaciones, analizándose detenidamente los sistemas de la limitación de pujas y la tasación legal como formas de la fijación de aquéllos.

Al Honrado Concejo de la Mesta se dedican los capítulos VI y VII. «ya que, aun no estando la cuestión íntimamente enlazada con la situación actual de los pastos y rastrojeras... no puede alcanzarse el verdadero significado de algunas instituciones como la posesión, tasa de hierbas... sin ser observadas a la luz del poderío o decadencia del Honrado Concejo». Por otra parte—señala el autor— y ello es otro de los motivos que justifica la amplitud del tratamiento, es sumamente aleccionador el examen de estas

cuestiones para deducir hasta qué punto es inútil un mecanismo administrativo cuando no está sostenido y vitalizado por la savia de la necesidad o la costumbre».

En el capítulo VIII se inicia el estudio de las derrotas, analizándose los intentos explicativos basados en el *ius usus inocui*, en la desmembración del dominio y en consideraciones puramente sociológicas, viendo el autor en ella una manifestación normal del derecho de propiedad, que por razones económicas, absolutamente naturales, adopta una peculiaridad en sus aprovechamientos, institución ésta que se desenvuelve con naturalidad en nuestro derecho histórico hasta que, con la recepción de los principios individualistas que animan a la propiedad a raíz de la Revolución francesa, las Cortes de Cádiz y el Decreto de 8 de junio de 1813 inician una dirección antiderrotista reconociendo al propietario, en todo caso, el derecho a cerrar y acotar sus fincas, que posteriormente había de completar y aclarar el Código Civil en su artículo 388. Medidas, éstas, dictadas—como señala el autor en contra de los autores tradicionales—por la animadversión de los legisladores obsesionados siempre por el ansia de la libertad de la propiedad y doloridos por la antigua legislación pastueña y sus privilegios. En un afán investigador, digno de los mayores elogios, el autor, llegado a este lugar, ha querido precisar en lo posible hasta qué punto existía una disparidad entre la dicha legislación antiderrotista y la realidad a fin de precisar los posibles divorcios entre la norma legal y la práctica consuetudinaria, y con esta intención ha estudiado provincia por provincia española alrededor de 2.000 ordenanzas municipales (que tuvieron su entrada en el Ministerio de la Gobernación en 1908, en virtud de la Orden que a este efecto se formuló por los Gobernadores Civiles como trámite de la reforma de nuestra Administración local planeada por MAURA), clasificando estas ordenanzas en seis grupos, desde las ordenanzas que establecen una verdadera ordenación administrativa de los pastos hasta las que para nada se ocupan de los aprovechamientos.

El título II estudia la naturaleza jurídica de estos aprovechamientos a la luz de la legislación vigente y, después de

amplias consideraciones sobre el dominio, sus limitaciones y el concepto de expropiación forzosa actualmente vigente, se pronuncia el autor por su encaje dentro de esta última, precisando que se trata de una expropiación atípica a las que se refiere el artículo 2.º del Reglamento de expropiación, cuando alude a las expropiaciones «no reguladas por la Ley». La «administrativación» de este instituto, realizada—como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA—con plena justificación «desde las propias fuentes materiales de su función social...», requerirá un estado de opinión dispuesto a respaldar la conclusión teórica obtenida y valientemente formulada por este libro para que la nueva figura con que ha revivido en nuestro Derecho la institución secular del aprovechamiento de pastos se afiance y pueda discurrir por cauces definitivos de justicia».

El tomo II de la obra se dedica al estudio y comentario del Reglamento vigente de hierbas, pastos y rastrojeras, verificándose artículo por artículo para mejor servir los fines prácticos deseados por el autor, así como el deseco expresamente formulado de «introducir la juricidad en un campo, que está encomendado en sus más amplias bases a la sencilla buena—o mala—fe de unos intérpretes, que, para mayores dificultades, están casi siempre interesados, y en cualquier caso relacionados con el asunto». A estos comentarios presta indudable valor la circunstancia de que el autor, en su calidad de antiguo Asesor jurídico de la Junta de Fomento Pecuario de Valladolid, ha podido compulsar de la realidad las dudas y dificultades que en la aplicación del texto pueden suscitarse.

En suma, se trata de una obra (declarada de utilidad pública por Orden del Ministerio de Agricultura de 22 de noviembre de 1958) de interés para todos los relacionados de una u otra forma con el tema, obra con la que ALEJANDRO NIETO ha iniciado su producción científica, que ya se ha hecho notar con otros trabajos que constituyen aportaciones tan notables como la presente a la Ciencia del Derecho Administrativo y de la Administración, y de la que es de esperar, entre otros frutos, el que sirva de estímulo para que otros se animen—como el autor desea—a «seguir caminando por las fasci-

nantes y enmarañadas sendas del Ministerio de Agricultura».

J. R. PARADA VAZQUEZ.

PÉREZ BOTIJA, Eugenio: *El Consejo de Economía en Francia*. «Estudios administrativos». Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid. 1960. 80 págs.

«El Consejo de Economía en Francia—afirma inicialmente el profesor PÉREZ BOTIJA—surge después que en España, y su constitucionalización se produce a veintisiete años de la Constitución alemana de Weimar, primer Código político que eleva un Consejo de Economía a rango constitucional. Sin embargo, su influencia en la orientación de la política económica en el país galo ha sido más específica y, sobre todo, quizá más efectiva que en nuestro país, que en la misma Alemania weimariana y que en otros países europeos. Sus informes y encuestas, sus dictámenes y observaciones, integran la historia viva y dialéctica de la política económica y aún de la política social en los últimos treinta y tres años en el vecino país.» Fijar cómo el Consejo de Economía francés ha logrado, gradualmente, llegar a desempeñar este papel, verdaderamente clave en la ordenación económico-social del país vecino, constituye el núcleo central de la obra recensionada en la que su autor analiza el desarrollo del Consejo de Economía hasta llegar a su regulación actual fijada constitucionalmente en el texto de 1958 que es desarrollado en este punto por la Ordenanza de 29 de diciembre del mismo año, que contiene la Ley orgánica relativa al Consejo, y los Decretos de 27 de marzo y 25 de mayo de 1959, normas cuyo texto se recoge como apéndice en el trabajo que comentamos.

PÉREZ BOTIJA fija el desarrollo de la institución estudiada en las siguientes fases: 1) Etapa administrativa (1925 a 1936). 2) Etapa legislativa, que supone ya el reconocimiento de la mayor edad del Consejo, y que se inicia con la Ley de 19 de marzo de 1936. 3) Etapa constitucional a partir de la Constitución de 1946, en la que el Consejo de Economía, aun no for-

mando parte del sistema político de «frenos y contrapesos», completa directamente la formulación de «una democracia política con una democracia económica social». 4) La cuarta etapa se fija a raíz de la reforma de 1951, reforma que vino a modificar no sólo el sistema de designación de los miembros del Consejo, sino también a «perflar de una manera más eficaz la colaboración del Consejo con el poder legislativo y con el ejecutivo», y, por último. 5) El Consejo a partir de la Constitución de 1958 en su régimen actual.

En relación con cada una de estas fases analiza PÉREZ BOTIJA las funciones desempeñadas por el Consejo en las distintas épocas de su historia, así como los criterios adoptados para proceder a su integración: junto a esta referencia expositiva, nos ofrece el autor una aguda y sugestiva valoración crítica del papel que real y efectivamente ha desempeñado el Consejo de Economía en Francia a lo largo de toda su evolución, tarea para la que, en definitiva, el autor está muy especialmente facultado, dada su triple condición de Catedrático de Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Miembro del Consejo de Economía Nacional. Pues bien, en relación con lo que decimos, merece destacarse la conversión que el Consejo sufrió a raíz de 1936, según la cual va a comprender también, en su más amplio sentido, cuestiones laborales, iniciándose así, en cierto modo, una formulación «corporativa» del mismo, *técnica* corporativa que en su generalidad recibiría en el Gobierno de Vichy su más amplia ratificación y, que, en sus líneas fundamentales, ha sido respetada posteriormente.

Especialmente interesantes son también las páginas que PÉREZ BOTIJA dedica al análisis de las funciones propias del Consejo de Economía, a través de las cuales podemos ver cómo la institución francesa ha sabido hacer suyas las más modernas técnicas de la Administración consultiva, evitando así el caer en el anquilosamiento a que innegablemente desembocan instituciones de este tipo cuando en ellas falta la adecuada renovación: me remito, por ejemplo, a las referencias que se hacen en relación con la técnica de los expertos o con el papel que desempeña el Consejo, como oficina de planificación en el desarrollo económico y social de la nación francesa. El re-

mozamiento de la institución estudiada ha permitido, no sólo su mayor eficacia, sino que al mismo tiempo ha evitado que nuevos órganos surgieran, multiplicándose con ello en irrazonable concurso de competencias análogas. De este modo es como el Consejo de Economía francés, en el amplio marco de sus cometidos ha llevado a cabo no sólo una genérica renovación técnica del país, sino también de su estructura económica y social, para llegar incluso a ser elemento insustituible en la específica tarea de formación y reconstrucción de la propia Comunidad francesa, porque, como el mismo PÉREZ BOTIJA subraya, el Consejo Económico y Social, «pieza indispensable en el Estado moderno, aparte de cumplir con sus escuetos fines asesores, ha llegado a conseguir, estructural y funcionalmente ese difícil maridaje entre lo económico y lo social».

S. MARTÍN-RETORTILLO.

SANZ JARQUE, Juan José: *Régimen de concentración parcelaria* Madrid, 1961. 362 págs.

Desde que se promulgó la Ley de 20 de diciembre de 1952, muchos son los trabajos que, desde muy distintos aspectos, se han ocupado de la concentración parcelaria. La trascendencia de la institución, la complejidad de los problemas que plantea y el hecho de cumplir en ella las técnicas de las más diversas ramas del Derecho, determinaron una atención poco frecuente. Sin embargo, pese a las páginas escritas en torno a la misma, faltaba una obra general sobre la concentración parcelaria. Y ésta es labor que ha acometido SANZ JARQUE, y podemos asegurar que con singular acierto.

Juan José SANZ JARQUE, perfecto conocedor de la institución, como Jefe de la Sección de Tramitación y Recursos del Servicio de Concentración Parcelaria, ha sabido ofrecer, a través de las 362 páginas que integran su obra, un completo estudio de la concentración parcelaria, desde sus distintos aspectos.

Existía un riesgo evidente: que, dado el plano desde el que se movía el autor, el estudio se hubiese limitado al aspecto práctico. Pero no ha sido. Sin desprestigiar este aspecto—lo que hace del libro un

instrumento precioso de trabajo— se ha acercado a la institución con un criterio científico certero. De este modo, el libro es un ejemplo más que oponer a todos los que, desconociendo la auténtica función de la Ciencia del Derecho, establecen una rígida diferencia entre lo que llaman «obras doctrinales» y «obras prácticas», como si aquéllas para nada sirvieran al jurista en su tarea diaria de aplicar el Derecho positivo. Como he dicho en alguna otra ocasión, una obra sólo es verdaderamente útil si ha llegado a alcanzar un conocimiento científico de aquella parte de la realidad que constituye su objeto, ya que sólo así podrá prestar el instrumental necesario para un adecuado manejo del conjunto normativo a que la misma se refiere.

SANZ JARQUE no se ha limitado a una tarea de exégesis de una serie de preceptos de nuestro Ordenamiento jurídico, sino que sobre la base de los mismos, ofrece una auténtica construcción científica, en que está presente el Derecho comparado y la doctrina.

Veinticuatro son los capítulos en que se divide la obra, a saber:

- I.—El manifiesto y el parcelamiento.
- II.—Antecedentes y legislación vigente.
- III.—Derecho comparado.
- IV.—Naturaleza.
- V.—Fines.
- VI.—Obras.
- VII.—Objeto inmediato.
- VIII.—Terminología.
- IX.—Procedimiento.
- X.—Iniciación.
- XI.—Preparación de bases.
- XII.—Bases.
- XIII.—Unidades de explotación agraria.
- XIV.—Permutas forzosas.
- XV.—Proyecto.
- XVI.—Acta de reorganización.
- XVII.—Registro.
- XVIII.—Catastro.
- XIX.—Enunciación de la concentración.
- XX.—Garantías y recursos.
- XXI.—Organos.
- XXII.—Servicio de concentración parcelaria.
- XXIII.—Organización del Servicio de concentración parcelaria.
- XXIV.—Régimen del Servicio.

La simple exposición de los títulos de los distintos capítulos es más que suficiente

para darse cuenta de hasta qué punto es cierta la afirmación inicial. Pues pone de manifiesto cómo se han tenido presentes los distintos aspectos que la institución ofrecía, en especial, el jurídico-privado, y el jurídico-administrativo.

Particular atención ha merecido el complejo procedimiento, al que se dedican en realidad los capítulos IX a XVI.

Si a lo dicho añadimos que la obra contiene, aparte de unos interesantes ancjos, unos completos índices por artículos y alfabético por materias, habremos destacado en todo su valor la utilidad de la obra.

J. G. P.

UCKMAR, Víctor: *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*. CEDAM, Padova, 1959. 110 págs.

El libro que comentamos aparece encuadrado en la gran serie «Il diritto tributario», que en 1929 empezó a publicarse bajo la dirección del prestigioso tributarista A. UCKMAR. Tres series integran esta colección: la primera recoge las obras de carácter general; la segunda está integrada por comentarios sistemáticos de las distintas leyes tributarias; se dedica la tercera serie a la sistematización de la jurisprudencia tributaria por grupos de impuestos.

Pues bien, estos *Principios comunes* aparecen encuadrados en la primera serie en que se recogen los diversos estudios sobre temas importantes del Derecho tributario. Como el mismo título indica, se trata de una obra de gran amplitud: nada menos que intentar estudiar los principios que son comunes al Derecho constitucional y al tributario.

Partiendo de la conocida afirmación de P. Rossi de que en el Derecho constitucional encuentran todas las ramas jurídicas sus *têtes de chapitre*, estudia el autor a lo largo de su trabajo, esos principios del Derecho tributario que se insertan de manera clara en el ámbito del Derecho constitucional. Decimos que la obra aparece guiada de un intento ambicioso. Efectivamente, partiendo de la formulación de ROMANO de la *contingibilità del diritto* sale el autor del ámbito de su derecho patrio para recoger

## BIBLIOGRAFÍA

estos principios comunes, tal como aparecen formulados en la mayoría de los Ordenamientos jurídicos. De ahí la adjectivación con que completa el título de su obra: además de principios de Derecho constitucional que tienen vigencia en el campo tributario, se trata de principios comunes, esto es, principios de vigencia casi universal en los Ordenamientos jurídicos contemporáneos. El principal interés de la obra radica en la recopilación que presenta de preceptos constitucionales de la mayoría de países que hoy desarrollan su actividad en la órbita internacional. Y, desde luego, no deja de ser sorprendente la aceptación que estos principios, que por eso se denominan comunes, tienen hoy en la legislación universal.

Con objeto de dar mayor extensión a su estudio, parte de un concepto amplio de constitución, siguiendo aquella conocida afirmación de que todos los Estados, cualquiera que sea su régimen, tienen una constitución, apartándose, pues, expresamente de la fórmula contenida en la Declaración de Derechos de 1789, según la cual; «*toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la separation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*». Pero ya es conocida la contraposición lógica entre extensión y comprensión: lo que se gana en amplitud se pierde en intensidad. Si desde un punto de vista descriptivo es interesante dar acogida indiscriminada a una serie de preceptos, parece indudable que para hablar de Derecho constitucional se requiere la existencia de una Constitución, e indudablemente, para calificar a un conjunto de normas de Constitución hay que exigir una serie de características que ahora no nos interesan. Háblase, si acaso, de Derecho político o de Teoría del Estado, pero no de Derecho constitucional.

Decimos que el libro es de una gran amplitud de miras. El fijarse tal cometido lleva consigo también una gran responsabilidad. El autor ha pretendido enmarcar los textos que en los diversos países se refieren a los principios comentados. El autor no pasa de ahí, no ha pretendido más. Y creo que precisamente en este punto radica su mayor fallo, en el haberse limitado *ab initio* a ser en

gran parte mera enumeración de los textos legales que proclaman estos principios comunes, sin haber pretendido dar ulterior desarrollo. Y así, no puede decirse que en determinado país vige el principio de legalidad en materia tributaria, solamente porque haya una Ley o por que la Constitución sancione en sus preceptos alguna fórmula similar a la que sigue: «sólo mediante una Ley podrán imponerse tributos». Para hablar de un principio jurídico se requiere, en primer lugar, que dicho principio exista, tenga una vigencia real, y, desde luego, la mera proclamación de él en un texto legal no comprueba en absoluto que tal principio tenga vigencia en el Ordenamiento jurídico de que se trate. Creo no es necesario insistir en que una determinada norma jurídica no existe ni tiene vida en un Ordenamiento jurídico, simplemente porque la proclame un determinado precepto del mismo. Al autor, que en ciertos casos se hace eco de opiniones de SANTI ROMANO, habría que recordarle que ha sido su mismo compatriota quien ha formulado de manera definitiva la característica de la «completezza» de todo Ordenamiento jurídico. El que una disposición recoja una determinada norma puede ser el primer paso para constatar su vigencia efectiva. Pero falta algo más. Pues bien, el fallo radica en quedarse en ese primer paso. Y esto que se dice del principio de legalidad puede predicarse igualmente de los otros examinados.

Consta el libro de una breve introducción y de tres partes. En cada una de éstas se examinan los siguientes principios: el de legalidad, el de igualdad y el de la competencia.

En la primera de ellas, la principal consecuencia es la de constatar cómo todas las constituciones vigentes, salvo de la de U. R. S. S., afirman explícitamente que los impuestos deben ser aprobados por los competentes órganos legislativos. No hay que insistir aquí en la importancia que tal principio cobra en el Estado contemporáneo. Si en la primera etapa del Estado constitucional era decisivo limitar con tal medida el poder tributario, ¿qué pensar hoy ante una Administración omnipotente que precisa de recursos cuantiosísimos, y precisamente ante una Administración que *dirige* la economía y que uti-

liza las técnicas económicas para lograr los más variados fines? La exigencia de determinados procedimientos formales para el establecimiento de los tributos cobra además una vigencia imprescindible si se piensa en el cariz que la originaria doctrina de la división de poderes va tomando. Es lo cierto que hoy el Ejecutivo *legisla* de manera considerable. La reciente experiencia francesa es bien significativa. La llamada de la Administración a la acción que encierra fuentes inagotables de eficacia y perfeccionamiento puede encerrar igualmente caudales de torpeza y desfauero: como tabla salvadora surge en el campo tributario el principio de legalidad.

En los diversos apartados se ocupa el autor del origen histórico, proclamación constitucional, límites de la actividad normativa del poder ejecutivo, procedimientos especiales de aprobación de las leyes fiscales, anualidad de la imposición, destino de la recaudación y fines extrafiscales.

Aparecen, pues, enunciados una serie de problemas íntimamente conectados con el principio de legalidad. Es lástima que a cada uno de ellos no se les dedique una mayor extensión y que no se saque del numeroso material acopiado todo el jugo que podría haber dado y que hubiera convertido el libro en una obra definitiva. Así, por ejemplo, al tema de la vigencia del principio de legalidad respecto de las aportaciones de seguridad social que recientemente ha sido objeto en España de un documentado estudio que considera dichas aportaciones como un verdadero tributo (1), no se dedican más que ligeras referencias en la página 29.

En la segunda parte se trata del principio de igualdad, ya que «uno de los imperativos categóricos establecidos en todas las Constituciones es el de la igualdad de derecho y deberes de los ciudadanos». Es un capítulo ciertamente interesante en el que se expone la evolución de la doctrina tratando de dar una interpretación satisfactoria a este principio generalmente proclamado. La igualdad de

los ciudadanos ante la Ley aparece hoy día como postulado fundamental. Es también, cada vez más apremiante, la realización de la efectiva igualdad de oportunidades que ya PASCAL consagró de manera definitiva cuando afirmaba que no es justo que unos hombres empiecen a correr el camino de la vida cuando otros lleven ya avanzados muchos pasos. Evidentemente este principio es de fácil proclamación. Las dificultades empiezan al tratar de poner en práctica e incluso al tratar de determinar cuáles son las conclusiones que de tal principio derivan. Amplio campo de trabajo se ofrece al sociólogo, al economista, al hacendista. El jurista deberá aprovechar las conclusiones de todos ellos para facilitar la consecución que postula el principio de que ahora nos ocupamos y que se presenta, pues, en gran parte, como un principio a conseguir, más que como un principio realmente vigente. Quiere esto decir que el principio de igualdad exige no un trato similar a todos los ciudadanos, sino, al contrario, partiendo de la desigualdad existente preconiza la adaptación de técnicas diversas para intentar conseguir resultados igualitarios. El trato igual de lo que es desigual no supone sino una mera consagración de la desigualdad, aparte de que se está actuando con desigualdad manifiesta.

Se ocupa UCKMAR, al hablar del principio de igualdad, de los siguientes epígrafes: igualdad en sentido jurídico, igualdad en sentido económico; constitucionalidad de los impuestos con alícuotas progresivas; justificación de los impuestos progresivos; estructura de los diversos Ordenamientos jurídicos; limitaciones de los tipos impositivos.

Sus conclusiones en este sentido son que todos los ciudadanos deben ser colocados en un plano de igualdad frente a las cargas tributarias. Y esta igualdad habrá de entenderse como:

- a) generalidad y uniformidad de la imposición.
- b) Abolición de privilegios.
- c) Reparto de impuestos con base a la capacidad económica de los contribuyentes, tratando de introducir en los sistemas fiscales impuestos personales con tipos progresivos.

En la última parte se ocupa del prin-

(1) Vid. EPREN BORRAJO: *El contenido de la relación jurídica de seguro social*, en «Rev. de Derecho Mercantil», núms. 76 y 77 (1960). La cuota de seguridad social se configura expresamente como un tributo *sui generis*, número 77, págs. 91 y sigs.

cipio de la competencia que formula en los términos siguientes: «en los Estados con descentralización administrativa los diversos entes dotados de poder tributario deberán ejercitarlo en los límites señalados por la Constitución, sin poner obstáculos al libre comercio tanto interior como exterior».

Desde luego no tendría sentido hablar del principio de reparto de competencias entre los distintos entes que integran una comunidad política. Desde el momento que hay diversos entes que participan del poder tributario quiere decirse que cada uno de ellos tendrá una esfera de competencia determinada. Pero lo que el principio ahora examinado viene a señalar es que tanto en el caso de Estados federales como en el de Estados unitarios, con mayor o menor descentralización, el poder central se reserva lo referente a los tributos que inciden sobre las relaciones con el exterior—el campo ingente de las aduanas—, así como se prohíbe a los entes menores todo tipo de imposición que pueda dificultar el comercio en el interior del Estado o de la Federación de Estados.

En los tres epígrafes de que consta este capítulo se trata de: la distribución del poder tributario en los Estados descentralizados, atribución al poder central de la materia aduanera y prohibición de poner trabas al comercio interior, reflexiones sobre los Estados con estructura federal.

Una pequeña objeción me queda por hacer. Al hablar del reparto de las contribuciones señala UCKMAR cómo la Constitución del Reino de las Dos Sicilias de 1820, que disponía en su artículo 331 que «fijada la cantidad de las contribuciones directas, el Parlamento aprobará su reparto entre las provincias y atribuirá a cada una el cupo que le corresponda según sus facultades», constituye, a su parecer, la primera Carta constitucional que recoge principio semejante (pág. 100). Pues bien, algunos años antes, nuestra Constitución de Cádiz, que como se sabe es de 19 de marzo de 1912 había establecido en el artículo 334 que «fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza...» La similitud entre ambos preceptos es bien patente. El mismo autor reconocer en otra parte

del libro (págs. 20-21) cómo a raíz de los sucesos de Nápoles de 1820 se adoptó una Constitución análoga a la española de 1812, y se reconoce explícitamente la influencia de nuestra Constitución por lo que respecta al estricto principio de legalidad tributaria.

LORENZO MARTIN-RETORTILLO.

ZACHARIA, Giacometti: *Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, 1 tomo. Polygraphischer Verlag. Zürich, 1960. 591 págs.

El espíritu de esta obra está ya apuntado en su título y reforzado expresamente en el subtítulo (Derecho Administrativo general del Estado de derecho): La idea del estado de derecho es la piedra angular del Tratado, que el autor se apresura a desarrollar en las primeras páginas. Se trata de un concepto característico del humanismo europeo que, admitiendo la inexcusable existencia del Estado como una necesidad resultante de la vida en común, sostiene el principio de una manifestación igual de la libertad y de la dignidad del hombre, entendiéndole éste como ser dotado de razón independiente. Libertad y dignidad se apoyan y contraponen como las partes de un arco, de tal manera que una libertad a ultranza, al estilo liberal, supondría un peligro para la dignidad de los ciudadanos que menos dotados para la lucha social sucumbirían o quedarían en situación desventajosa si no fueran apoyados por el Estado. Por otro lado, un fomento exclusivo de la dignidad material del hombre, al estilo totalitario, que no se preocupase de la libertad, significaría también una violación del Estado de derecho. La presente obra—obsérvese el título—se propone recorrer, dentro de la mejor tradición suiza, el estrecho camino que corre en armonía entre la libertad y la dignidad.

Sobre esta base del Estado de derecho se desarrolla el Tratado, capítulo por capítulo. En el primero se estudian los conceptos fundamentales: Estado, derecho y su estructura (separación de poderes), la Administración y el Derecho Administrativo. En el segundo capítulo se analizan las fuentes y su interpretación.



## BIBLIOGRAFÍA

La tercera parte se ocupa con amplitud de la posición jurídica del individuo frente al Estado, concretamente frente al Estado de derecho administrador. Esta materia se desdobra en dos campos: las relaciones entre el individuo y la Administración, y la garantía de los derechos administrativos y de la propiedad privada.

Las relaciones entre el individuo y la Administración se manifiestan fundamentalmente por los actos administrativos y por los contratos. Para que se cumpla el postulado del Estado de derecho, tanto éstos como la actuación administrativa general han de estar presididos por el principio de la legalidad y de la constitucionalidad.

La garantía de los derechos administrativos frente al Estado se consigue mediante el procedimiento administrativo y el contencioso administrativo. La garantía del Derecho Administrativo frente al individuo se consigue mediante un régimen de sanciones y el procedimiento de ejecución. La garantía de la propiedad privada frente al Estado se consigue mediante la obligación de restitución y de indemnización general que pesa sobre ésta.

El autor anuncia en el prólogo un segundo volumen, que se ocupará de los órganos y de la actividad de la Administración. Es fácil imaginar que en él ha de seguirse también fielmente, y partiendo de las mismas premisas, el riguroso sistema que se desarrolla en el primer tomo.

El tratado de GIACOMETTI constituye un acontecimiento excepcional en la doctrina del Derecho suizo. En la rica bibliografía jurídica de este país escasean los tratados generales, precisamente por la enorme complejidad que el régimen federal impone sobre la materia. Estas dificultades se traslucen en la presente obra: algunas instituciones se desmigajan al ponerse en contacto con los regímenes particulares de los diversos cantones. En repetidas ocasiones se ve el autor en la imposibilidad de extraer una síntesis de la frondosa legislación y ha de limitarse a la exposición de principios generales con simples referencias a las variedades de los sistemas cantonales.

Hubiera sido difícil imaginar un autor que reuniese mejores circunstancias que el profesor de Zürich para lograr esta empresa: como continuador—y colabora-

dor—del inolvidable FLEINER, posee una fuerza sintética extraordinaria, necesaria en Suiza más que en ningún país para no perderse en las variedades regionales; y su experiencia en el Derecho federal y local está probada en sus conocidas obras anteriores (*Schweizerisches Bundesstaatsrecht*—en colaboración con FLEINER—y *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*n fundamentalmente).

La literatura manejada es muy amplia, como corresponde a la cultura comparativista que caracteriza a la doctrina suiza; aparte de la bibliografía nacional se examinan con todo detalle la alemana y la austríaca, así como las obras fundamentales del Derecho francés y del italiano. Las referencias bibliográficas de otros países no vecinos son muy escasas.

Como parece lógico, no son juzgadas las instituciones solamente desde el punto de vista de la técnica del Derecho Administrativo, sino que también se desarrollan conforme a la teoría constitucional. Esto es imprescindible en un país como Suiza, donde las especialidades de su constitución federal y cantonal condicionan la técnica de las instituciones generales de una manera tan decisiva que llegarían en ocasiones a desnaturalizarse y a hacerse incomprensibles para una mentalidad europea que no tuviese presente dicho punto de vista.

A. NIETO.

ZORN, Rudolf; PAULSEN, Hans, y HETTLAG, Karl: *Der öffentliche Dienst und die Wirtschaft*. Ed. Augusto Lutzeyer. Baden-Baden, 1960. 83 páginas.

Es este librito el segundo volumen de la colección *Deutsches Berufsbeamtentum* (el primero ya fué comentado en el número 29 de esta REVISTA) y en él se recogen las conferencias pronunciadas, y las discusiones que dieron lugar, en las Segundas Conversaciones de Bad Godesberg en el mes de noviembre de 1959 sobre el funcionario alemán. En esta ocasión fué debatido, a iniciativa de Frierich GÄRTNER, Director de la colección y Presidente de la reunión, el tema de las relaciones entre el servicio público y la Economía.

## BIBLIOGRAFÍA

La primera conferencia corrió a cargo del doctor ZORN, quien caracterizó a la actual economía alemana entre las llamadas economías de mercado social, punto intermedio entre las economías de mercado libre y economías autoritaristas. En esta situación el Estado no dirige la economía, pero interviene activamente en ella.

El autor sostiene un punto de vista fuertemente liberal. Sin negar la oportunidad, y aun la necesidad, de la intervención estatal, ve en ésta un constante y grave peligro, debido tanto a la pesadez del aparato administrativo como a las lesiones que en la propiedad privada y en el mercado suele producir la actividad económica estatal. Como remedio a esta tendencia, por lo demás cada día más creciente, propone las siguientes medidas: 1.ª Afirmación del principio de la subsidiaridad de la actividad administrativa estatal respecto de la privada. 2.ª Radical separación entre la Administración soberana y la económica. 3.ª Exclusiva aplicación del Derecho privado para las relaciones económicas del Estado, y 4.ª Modificación radical de la política social, mediante la sustitución de las actuales medidas colectivas por medidas individuales.

El segundo conferenciante fué PAULSEN, conocido economista y hombre de negocios, cuya actitud teórica queda subrayada indicando que es el Presidente de la Asociación Nacional de Patronos. Después de aludir a los opuestos criterios que en este campo se debaten: los que rechazan y los que predicán a ultranza la intervención estatal en materias económicas, sostiene la tesis de que con arreglo a la constitución la Administración no está facultada para sustituir la libre iniciativa de los ciudadanos; técnica que, por lo demás, es la más adecuada para el desarrollo de la producción en el momento actual de la coyuntura. A continuación se examinan algunas de las repercusiones que la actividad estatal puede tener sobre los funcionarios, especialmente en lo que se refiere al aumento

de su número, capacidad, moralidad y control.

El profesor HETTLAGE, tercer conferenciante, se ocupó con mayor detalle de las condiciones requeridas por los servidores del Estado en las ramas de su actividad económica. Ya ha pasado el tiempo del funcionario solamente político—afirma—, ahora ha de ser también economista, es decir, versado en la economía, detalle que ha de tenerse muy en cuenta tanto en su selección como en su educación posterior y adjudicación de puestos.

La infiltración de los principios económicos en la Administración tiene, además, importantes consecuencias: la función ejecutiva va perdiendo cada día más su color político para convertirse en predominantemente técnica. Por otro lado, la Administración ha de ir abandonando antiguos principios tradicionales, que se consideraban sagrados—aumentar a todo trance los ingresos y disminuir los gastos, con un criterio exclusivamente político—para regirse por principios comunes modernos de las ciencias económicas y financieras.

El carácter de estas conferencias, y de las discusiones subsiguientes, excluye toda idea de tratamiento sistemático de la materia. En cuanto a la discutible calidad y acierto de los conferenciantes hay que considerar que el objeto de las mismas es poner en contacto la opinión de un selecto número de especialistas para que, al calor de la discusión, se contrasten criterios y se siembren sugerencias. En este sentido es innegable el valor del libro y en general de las Conversaciones de Bad Godesberg, el interés por las cuales aumenta de año en año.

Sobre la situación actual de la economía alemana hay que advertir que desde el punto de vista constitucional, si bien la inspiración general del texto es fundamentalmente liberal, el Tribunal Constitucional Federal ha declarado en sentencia de 20 de julio de 1954, que «el Legislador constitucional no se ha decidido expresamente por un sistema económico determinado».

A. NIETO.

## II.-REVISTA DE REVISTAS

### Revista de Estudios Agro-sociales

Núm. 33. Octubre-noviembre, 1960.

MARTÍN LOBO, Manuel *Realidad y perspectiva de la planificación regional en España*. Págs. 85 a 128.

A una superación inteligente del regionalismo como peligro para toda entidad política, y a su sustitución por una nueva corriente de la economía científica en feliz maridaje con un empirismo de altos vuelos se debe la eclosión del movimiento del Desarrollo Regional, adevinado gracias a no pocos recelos vencidos y a no menos tradiciones políticas superadas. Al motivo anterior debe añadirse otro, típico de nuestros días de postguerra: Iniciado el movimiento de la unidad económica europea, primero por la C. E. C. A. y luego por el Mercado Común, pronto se apercebirían los economistas de la imposibilidad de cumplir la tarea central sin cuidarse de homogeneizar *ab intra* las capacidades productivas de los estados miembros; o en otras palabras, que la integración en el plano de lo internacional, lejos de excluir, presupone el desarrollo regional.

El artículo presente sólo es la parte general, destinada a exponer la teoría y planificación del aludido desarrollo, de otra segunda para los antecedentes y realizaciones concretas de la Planificación Regional en España; en él, el autor demuestra un conocimiento a fondo del problema y una gran amplitud de criterio acreditada por la constante cita de especialistas italianos y franceses, si bien hu-

biese sido más de desear un apego menos literal a sus opiniones que el demostrado en este caso.

Esta primera parte se fracciona en estos seis apartados: I. Actualidad del tema y su justificación; II. Revalorización de la dimensión regional; III. Antecedentes del Desarrollo Regional; IV. El D. R., principios, objetivos y métodos; V. La Planificación instrumento del D. R., y VI. Bases para una auténtica planificación regional, de los cuales detallamos algunos: En el segundo, ésta únicamente puede conseguirse hallando el origen de las diferencias regionales, basadas no sólo en causas naturales, sino en otras artificiales muy poderosas, y clasificando las regiones en las tres tipologías de «atrasadas», «subdesarrolladas» y «deprimidas». Como no podía faltar en un estudio bien concebido como éste una ojeada informativa sobre los correspondientes empeños más significativos del extranjero, el autor dedica el apartado III a pergeñar la historia y las características de la Compagnie Nationale du Rhône (Francia), de la Tennessee Valley Authority (U. S. A.) y de la Cassa per il Mezzogiorno (Italia), todas ellas subsumibles en el esquema de «un desarrollo económico regional emprendido sobre la base de una obra de gran envergadura, cuyas consecuencias se prevé han de tener influencia y repercusión suficientes sobre la evolución y la orientación económicas de la región». Después de definir en el IV la Región como conjunto homogéneo de estructura y enumerar sus métodos—acciones sobre la infraestructura, incentivos fiscales, ayuda técnica, «inversiones humanas», etc.—el V se destina a la Planificación, como impres-

## BIBLIOGRAFÍA

cindible ordenadora de ellos; en él se consagran también unas líneas, necesariamente breves ahora ante la promesa de una segunda parte dedicada temáticamente a España, a enunciar algunos de los medios de acción administrativos.

El autor no ha querido cerrar su tarea aquí sin inducir de las cinco precedentes divisiones unas bases que, en abstracto, puedan servir para toda obra de planeación regional. Estas, por otra parte, a pesar de su generalidad, nada tienen de utópicas, y la mayoría de sus ideas abocan a soluciones muy útiles y concretas.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián:  
*Problemas de los municipios rurales.*  
Páginas 129 a 156.

Desde la primera página de su exposición el autor se define doctrinalmente en cuanto al tratamiento de los Municipios rurales. Igualmente contrario a la abundancia de tópicos y nulo rigor jurídico del «bucolismo municipalista», y a los fríos esquemas formales propuestos por una aséptica valoración del derecho positivo, propugna una posición de contraste entre la realidad y las instituciones jurídicas. Y esta tesis—llamada *de lege ferenda* en el argot de los juristas—es, justamente, la escogida por el autor para armonizar el contenido de su ponencia con el título y el espíritu del curso de otoño de 1960, celebrado en Peñíscola, sobre «Problemas políticos de la vida local» y organizado por la Delegación Nacional de Provincias y el Instituto de Estudios Políticos.

Todavía unas precisiones, terminológicas ahora, antes de abordar el tema central: A su juicio, es preferible la expresión «Pequeño Municipio» a la de «Municipio Rural», y no sólo por que ésta, científica y normativamente, nos llevaría a un casuismo caótico, sino por el fácil criterio delimitador de la segunda: el de la cantidad de población; pero con su acostumbrada maestría, MARTÍN-RETORTILLO se decide a encontrar un criterio neto e indubitado, triste tal vez, pero absoluto: el del total abandono de estos pequeños Municipios por la Administración Central.

El primer paso para salir de él es su-

primir la agotadora y peligrosa uniformidad del régimen municipal español. Ello es doblemente penoso entre nosotros, porque su enmascaramiento suma a la tarea intrínseca de su corrección, la lateral de ponerlo al descubierto. Por estas razones no es solución para el ideal desuniformador la distribución proporcional de cargas a los Municipios según su menor población, pues ello no hará sino disminuir el nivel de vida de los habitantes y plantear el problema sobre la falsa consideración de la igualdad cualitativa de las fuentes de ingresos de los Municipios. Y por iguales razones es rechazable de plano el acogimiento de estos Ayuntamientos al régimen de carta, o su conversión en entidades locales menores. La primera por que el carácter excepcional del régimen de carta choca precisamente con el establecimiento de criterios generales para ellos, máxime cuando el autor propugna incluso el régimen general para los pequeños Municipios y el excepcional para los grandes. Y la segunda por que además del citado argumento de la baja en el nivel vital, sobrevendrían graves psicopatías colectivas en las comunidades suprimidas. Como lógica consecuencia de todo discurrir crítico, al final de su trabajo el autor arbitra bajo la rúbrica «Correcciones de sistema» algunas soluciones susceptibles de ser utilizadas, conjunta o aisladamente, según las necesidades de la Administración.

La patrimonialización de las haciendas locales, el primero de ellos, tiene el doble objetivo de la mejor financiación de los servicios municipales, y de por medio de los bienes comunales cubrir las necesidades individuales de los vecinos. El segundo de los medios consiste en la superación de las áreas municipales por el agrupamiento de los Municipios para hacer frente a servicios públicos comunes a varios de ellos.

Pero el mejor remedio, a juicio del ponente, es el de las Diputaciones Provinciales, actuando éstas, ya subsidiariamente con relación a los pequeños suministros, ya asumiendo directamente la titularidad de las competencias a ellos encomendadas. Es decir, degradando y reduciendo las competencias municipales a lo imprescindible.

El autor finaliza este interesante trabajo, mencionando las contrapuestas ten-

dencias legislativas surgidas en nuestro Ordenamiento; provincializador, en el sentido por él defendido, con la Ley de 3 de diciembre de 1953, y altamente regresivo, con la de 26 de diciembre de 1957, instauradora de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, por crear una «Contradiputación» y desarrollarse en el seno de la Administración Central.

**SALVADOR CAJA, Miguel:** *El tribunal de las Aguas de Valencia (Aspectos jurídico-agrarios de la institución)*. Páginas 159 a 170.

El democrático Tribunal de las Aguas de Valencia, compuesto por ocho «sindich» o huertanos, uno por cada acequia derivada del Turia, y de puntual reunión semanal todos los jueves no festivos del año, acaba de cumplir mil años. A dibujar sus peculiares características y a resaltar sus valores procesales a la luz de la sociología rural, van encaminados los esfuerzos del autor en esta breve noticia.

El escaso valor económico de los intereses afectados por sus laudos y, en su caso, sanciones, pero, sobre todo, el hecho de versar aquéllos sobre problemas meramente de hecho (pues las de Derecho—propiedad, posesión, etc.—se encuentran sometidas a los Tribunales ordinarios) han sido la razón principal de la supervivencia hasta nuestros días de esta institución.

A pesar de predominar en él netamente la rapidez y la sencillez, tan contrarios a las esencias de los procesos con garantía estatal, no es su heterodoxia procesal tan grave como pudiera pensarse al resistir gallardamente la comparación con los cuatro principios procesales de KISCH, e incluso ajustarse a ellos perfectamente.

Los hitos discursivos del trabajo son: el tratamiento de la naturaleza jurídica del Tribunal, configurándolo como un jurado técnico y popular, una síntesis de su venerable existencia—amenazada por las prerrogativas de los nobles en el siglo XIV, nuevamente en peligro por la abolición de los Fueros valencianos por Felipe V, y, por último, respetada y consagrada jurídicamente por el Real Decreto de 27 de octubre de 1848, Leyes de aguas de 1866 y vigente de 1879, y recientemente por el Reglamento de Aguas y

sus Cauces de 14 de noviembre de 1958—y la enumeración levemente glosada de otros Tribunales de análoga progenie existentes en España.

RAMÓN ZABALZA RAMOS.

**Revista de la Comisión Internacional de Juristas**

Vol. II, núm. 2, Invierno, 1959; Primavera-Verano, 1960.

**WOLD, Terje:** *El Comisario parlamentario noruego para la Administración civil*. Págs. 25-35.

Las exigencias del desarrollo técnico, social y económico de las sociedades modernas, cualquiera que sea su ideología política, han hecho necesario encomendar a las autoridades administrativas atribuciones cada vez más extensas. Ante el hecho de una Administración poderosa e hipertrofiada, es evidente la conveniencia de reforzar la protección de los ciudadanos frente a la arbitrariedad y la injusticia, y de crear nuevos medios de control formal y material que se adapten al cambio de interpretación del principio de legalidad vigente en un Estado que, de simple gendarme de la libertad, es erigido de manera resucita en configurador del orden social.

Estas consideraciones determinaron al Gobierno noruego, en 1945, a nombrar una «Comisión de Procedimiento Administrativo» encargada de estudiar las garantías de los particulares y las medidas necesarias para reforzarlas. A pesar de lo avanzado del sistema de garantías noruego, la Comisión propuso, entre otras recomendaciones, la creación de la institución del Comisario Parlamentario para la Administración Civil (*Stortingets Ombudsmann*). El presente artículo del señor TERJE WOLD, presidente del Tribunal Supremo de Noruega, examina los puntos principales de la propuesta:

a) Antecedentes de la institución: En Suecia, Dinamarca y Finlandia existen instituciones análogas, en la misma Noruega se pueden encontrar precedentes de interés.

b) Fines: Asegurar al ciudadano individual su derecho a la justicia y que

## BIBLIOGRAFÍA

todas las personas que ejerzan facultades conferidas por el Estado no negligian sus deberes o cometan errores.

c) **Ambito:** La institución ejercerá sus funciones dentro de la Administración Central del Estado; se excluyen la local y la provincial, al menos en un primer momento.

d) **Atribuciones:** El Comisario tendrá derecho únicamente a recabar datos completos sobre cualquier asunto administrativo (normalmente «casos concretos»), el conocimiento del cual lo iniciará de oficio o bien a través de queja del particular.

e) **Fuerza de sus decisiones:** Emitido dictamen, lo comunica a la parte privada y a la autoridad administrativa. El éxito de su labor depende de que consiga imponer su autoridad personal suscitando respeto y estima.

f) **Garantías de independencia:** El Comisario no debe formar parte del Parlamento, el cual sólo le puede dar directrices generales, ni de la Administración sobre la que no ejercerá funciones de fiscalización política o parlamentaria de ninguna índole.

g) **Nombramiento:** Se establece un procedimiento riguroso de selección a través del Parlamento.

El interés despertado en otros países por esta institución, que responde a exigencias tan actuales como las que reclama la justicia del caso concreto amenazada por la creciente discrecionalidad administrativa, es muy notorio.

R. DURANTE

### **Revista Internacional de Ciencias Administrativas**

Vol. XXVI, año IV, 1960.

VERDE ALDEA, JOSÉ: *Quelques particularités du détournement de pouvoir en Droit Administratif espagnol actuel*. Págs. 364-369.

Ofrece interés este artículo, dada la novedad que representa en nuestro Derecho Administrativo la introducción del vicio de la desviación de poder como causa de apertura de la vía jurisdiccional y las propias características que ofrece en

relación con otros países donde la institución es igualmente conocida.

Subraya el autor la novedad que del concepto de desviación de poder de nuestra Ley de la jurisdicción contenciosa, así como la repercusión que ciertas normas de ella contenidas (*numerus apertus* de casos para la apertura del recurso, supresión de la distinción entre recurso de anulación y de plena jurisdicción, apreciación de oficio de la desviación de poder, posibilidad de apelación en todos los casos) tienen sobre el tratamiento otorgado por nuestro Derecho a este vicio.

GÓMEZ ANTÓN, F.: *La renuncia del funcionario en el Derecho Administrativo español*. Págs. 389-397.

Sistematiza el autor su artículo en tres partes:

a) En la primera, dedicada al régimen general de la renuncia en el Derecho Administrativo español, tema escasamente tratado por la doctrina administrativa española, señala GÓMEZ ANTÓN los inconvenientes que presenta la recepción del concepto, verbigracia, necesidad de una construcción de las prohibiciones de renunciar como límites extrínsecos al objeto sobre el que recaen.

b) Examina seguidamente GÓMEZ ANTÓN la renuncia en el campo de las relaciones funcionariales. A este respecto expone que tanto los poderes o competencias derivados de la relación orgánica como las ventajas derivadas de la relación de servicios y consideradas en general, son irrenunciables.

c) El último supuesto analizado por el autor se nos presenta más que como la reparación de un derecho de la esfera jurídica de su titular, como un modo de disolver los vínculos existentes entre la Administración y el funcionario, nos referimos a la renuncia al empleo. Parte GÓMEZ ANTÓN de que si el nombramiento origina el derecho al empleo, su eficacia depende de la toma de posesión: de lo anterior se deriva el diferente régimen a que se somete la renuncia al empleo según haya o no haya toma de posesión. La renuncia representada por la falta de toma de posesión produce la extinción *ex lege* de una relación de servicio que no llegó a consolidarse; en cambio, después

de la toma de posesión es preciso la aceptación de la renuncia por parte de la Administración, jugando aquí el acto del funcionario como presupuesto del acto administrativo que realmente extingue la relación (cuestión aparte es la de la obligatoriedad de esta aceptación administrativa).

RODRIGUEZ DURANTE.

### La Revue Administrative

Noviembre-diciembre, 1960.

LATOURNERIE, R.: *Qu'est-ce que le Conseil d'Etat?* Págs. 585-588.

En dos conferencias publicadas en la R. T. F., cuyo texto forma el presente artículo, M. ROGER LATOURNERIE, presidente de Sección en el Consejo de Estado, ha realizado una breve exposición de este cuerpo destinada al gran público y con miras de divulgación cultural.

Dos partes pueden distinguirse en su artículo, una dedicada al estilo, manera de pensar, sentir y actuar de esta institución; otra, a describir los rasgos de su figura física, composición...

Como notas del estilo de actuar del Consejo destaca: la discreción, compatible con la firmeza, el legalismo, la independencia y la libertad de apreciación, el tradicionalismo enraizado en las grandes constantes nacionales, la imparcialidad y la serenidad que le hacen propicio a los arbitrajes.

Respecto de su estructura, composición y funcionamiento M. LATOURNERIE da unos datos significativos de la actividad de este cuerpo durante el año 1959 tanto más expresivos si se tiene en cuenta el reducido número de miembros del Consejo. La diferencia de edad y de reclutamiento de sus miembros, unido a su apertura a todas las categorías sociales, son características que enriquecen, sin jamás alterar una unidad de acción que reclama la diversidad de opiniones como garantía más segura de una visión más clara del interés general.

Finaliza su artículo M. LATOURNERIE señalando como causa del éxito del Consejo su divisa de servir siempre al Estado y al interés público, teniendo en cuenta que, si el interés público es siem-

pre Ley suprema, no hay interés público que pueda autorizar una injusticia.

LANGROD, G.: *La vie administrative a l'Etranger. L'autocritique de l'administration federale allemande (a la lumiere du rapport des experts relatif a la simplification administrative, 1960)*. Págs. 646-657.

Es objeto del presente artículo el análisis del informe elaborado por la «Comisión de expertos para simplificación de la Administración» creada en 1956 en Alemania. Por la autoridad de las componentes de la Comisión y lo documentado de su estudio este informe, al igual que los de las grandes Comisiones gubernamentales británicas, está destinado a ejercer una importante función en los ensayos de modernización administrativa enriqueciendo la teoría e influyendo en la práctica.

Inicialmente, después de haber sentado la noción límites y justificación de la simplificación y las relaciones que existen entre complicación administrativa y el número de funcionarios (corrigiéndose las tesis de PARKINSON), se señalan las siguientes causas generales de complicación administrativa:

- 1.<sup>a</sup> La degeneración cuantitativa del personal influida por varios factores.
- 2.<sup>a</sup> La subestimación que a la simplicidad tiene el legislador sacrificándola a lo que él cree la solución óptima de la cuestión planteada.
- 3.<sup>a</sup> La hipertrofia de garantías jurídicas que la reacción posthileriana ha comportado.
- 4.<sup>a</sup> Las excesivas limitaciones de la discrecionalidad administrativa.
- 5.<sup>a</sup> Un perfeccionismo que pelagra no distinguir lo principal de lo secundario.
- 6.<sup>a</sup> Las consideraciones de táctica política en la acción legislativa (Leyes de urgencia...).

Como posibilidades de orden general para lograr la simplificación se enumeran:

- 1.º El cálculo previo de ejecución de cada nueva Ley.
- 2.º La desconcentración en todos los órdenes.
- 3.º Una permanente labor de codificación.
- 4.º La simplificación debe ser concebi-

## BIBLIOGRAFÍA

da, más que como una acción momentánea, como un proceso permanente.

5.º En esta materia no existe piedra filosofal alguna, debe huirse de soluciones apriorísticas.

Finalmente, la Comisión ha hecho una serie de propuestas de simplificación dentro de campos concretos, como son los de organización y competencias administrativas, procedimiento contencioso-administrativo...

El informe de gran interés en un plano comparativo los mismos males y las mismas necesidades aquejan a otras administraciones nacionales europeas, ilustra sobre la situación administrativa que contempla y nos hace comprender lo bien fundado de los remedios apuntados.

RODRIGUEZ DURANTE.

### La Scienza e la Técnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione

Año VII. Julio-septiembre, 1960.

GALATERIA, Luigi: *La Facoltà di Giurisprudenza*. Págs. 287-295.

Indudablemente uno de los temas más importantes en la vida de una nación es el de las relaciones entre sociedad y Universidad; sobre todo cuando el desfase entre éstas pone de relieve la necesidad de una adecuación. Lamentablemente, hoy día, el método de cultivo y de enseñanza de ciertas disciplinas no responde a las exigencias que reclama, en la sociedad moderna, la actividad científica y didáctica.

En este artículo, de gran interés por la similitud que ofrece nuestra situación jurídica universitaria, el profesor LUIGI GALATERIA expone el estado actual de la Facultad de Derecho italiana, acusando sus males y proponiendo sus soluciones urgidas por la necesidad de adecuación a las exigencias técnicas sociales de la nación.

Combate el autor la estructuración de la Facultad sobre la idea de la cátedra, «expresión de una solitaria, individual y anárquica cultura que conduce al individualismo (divismo) científico y didáctico, propugnando la sustitución por una nueva

forma de organización: el «Instituto», comunidad de trabajo estructurada y coordinada que tendría en el profesor titular su director, y en la cual se insertaría, como elemento activo, el estudiante (en España los «Seminarios» que funcionan en nuestras Universidades son lo más parecido a esta idea de «Instituto»). Califica de artesano el método de investigación de la cátedra que no posibilita el empleo de los modernos instrumentales técnicos en la investigación científica. El actual método didáctico, «al modo como enseñaban en Bolonia en tiempos de Irnerio», debe dejar paso a otro presidido por el principio de intervención positiva del alumno y cuya mejor viabilidad es el «Instituto» suficientemente dotado de hombres y de medios. Otras propuestas son formuladas con la pretensión de lograr insertar la Facultad, como comunidad orgánica, con la vida social».

Termina el profesor GALATERIA haciendo constar que, además de medios financieros, se necesita para actuar la reforma propuesta particular sensibilidad para los problemas universitarios, voluntad efectiva de resolverlos y plena conciencia de la importancia del problema.

*Il Codice etico degli impiegati pubblici nello stato d'Israele*. Páginas 314-319.

Son claras las dificultades que supone el intento de formular positivamente el contenido del deber funcional de los empleados públicos, dado el carácter de unidad compleja que ofrece aquél, recurriéndose generalmente a la mayor comodidad representada por la definición negativa a través de normas sancionadoras de lo que constituyen sus infracciones más graves (legislación disciplinaria, Leyes penales...). De ahí los elogios que merecen los trabajos encaminados a la publicación de un Código deontológico de los empleados públicos elaborado, a iniciativa de la Inspección del Estado, por la Asociación Israelita de Ciencias Políticas. Las recomendaciones articuladas en un Código, que la Asociación Israelita ha remitido a la Inspección del Estado, han sido formuladas en base a las normas existentes en otros países previo el examen comparativo de su substrato social y na-



cional y del análisis crítico de la situación israelita. El valor de estas recomendaciones, además de pre-legislativo (actualmente la cámara legislativa israelita tiene en examen varias propuestas de Ley inspiradas en estas recomendaciones) es el de ayudar a los empleados, en un país

de escasa tradición administrativa, en la determinación de los criterios orientadores de su conducta y ser guía en la formación y desarrollo de una tradición de servicio público responsable, leal y eficiente.

RODRIGUEZ DURANTE.

# REVISTAS DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8.—MADRID (13) (ESPAÑA)

## REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS (BIMENSUAL)

*Estudios. — Notas. — Mundo Hispánico. — Recensiones. — Noticias de Libros. — Revista de Revistas. — Bibliografía.*

DIRECTOR:

MANUEL FRAGA IRIBARNE

### CONSEJO DE REDACCION

Salustiano DEL CAMPO, Manuel CARDENAL IRACHIETA, José CORTS GRAU, Luis Díez DEL CORRAL, Melchor FERNÁNDEZ ÁLMAGRO, Torcuato FERNÁNDEZ MIRANDA, Jesús F. FUEYO, Luis JORDANA DE POZAS, Emilio LAMO ESPINOSA, Luis LEGAZ LACAMBRA, Salvador LISSARRAGUE NOVOA, Antonio DE LUNA GARCÍA, José Antonio MARAVALL CASESNOVES, Adolfo MUÑOZ ALONSO, Mariano NAVARRO RUBIO, Carlos OLLERO GÓMEZ, Carlos RUIZ DEL CASTILLO, Joaquín RUIZ-GIMÉNEZ CORTÉS, Luis SÁNCHEZ AGESTA, Antonio TOVAR LLORENTE.

Secretaría Técnica: Alejandro MUÑOZ ALONSO.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL.

España y Territorios de Soberanía Española.....	175 pesetas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.....	200 »
Otros países .....	225 »
Número suelto .....	45 »

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA (CUATRIMESTRAL)

*Estudios. — Jurisprudencia. — Crónica. — Bibliografía.*

## CONSEJO DE REDACCION

Manuel ALONSO OLEA, Manuel BALLBE PRUNES, Juan I. BERMEJO GIRONÉS, Antonio CARRO MARTÍNEZ, Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO, Rafael ENTRENA CUESTA, José Antonio GARCÍA-TREVIJANO FOS, Fernando GARRIDO FALLA, Juan GASCÓN HERNÁNDEZ, Ricardo GÓMEZ-ACEBO SANTOS, Luis JORDANA DE POZAS, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Segismundo ROYO-VILLANOVA, Fernando SAINZ DE BUJANDA, Enrique SERRANO GUIRADO, José Luis VILLAR PALASI.

Secretario: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.  
Secretario adjunto: Jesús GONZÁLEZ PÉREZ.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España y Territorios de Soberanía Española.....	150 pesetas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.....	170 »
Otros países .....	185 »
Número suelto .....	70 »

---

# POLITICA INTERNACIONAL (BIMESTRAL)

*Estudios. — Notas. — Cronología Internacional. — Bibliografía.  
Documentación Internacional.*

DIRECTOR:

MANUEL FRAGA IRIBARNE.

## CONSEJO DE REDACCION

José María CORDERO TORRES

Alvaro ALONSO-CASTRILLO, Camilo BARCIA TRELLES, Emilio BELADIEZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Julio COLA ALBERICH, Luis GARCÍA ARIAS, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio DE LUNA GARCÍA, Enrique LLOVET, Jaime MENÉNDEZ, Bartolomé MOSTAZA, Jaime OJEDA, Marcelino OREJA, Román PERPIÑÁ GRAU.

Secretaría: Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.  
Fernando MURILLO RUBIERA.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España y Territorios de Soberanía Española.....	120 pesetas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.....	150 »
Otros países .....	200 »
Número suelto .....	40 »

## REVISTA DE ECONOMIA POLITICA (CUATRIMESTRAL)

*Estudios. — Documentos de Economía española y extranjera. — Historia del pensamiento económico. — Temas y Polémicas. — Artículos clásicos de Economía. — Reseña de Libros. — Revista de Revistas.*

### CONSEJO DE REDACCION

Emilio DE FIGUEROA, Angel ALCAIDE INCHAUSTI, Gonzalo ARNÁIZ VELLANDO, Agustín COTORRUELO SENDAGORTA, Juan PLAZA PRIETO, Juan VELARDE FUERTES.

Secretario: Enrique FUENTES QUINTANA.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España y Territorios de Soberanía Española.....	150 pesetas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.....	170 »
Otros países .....	185 »
Número suelto .....	70 »

---

---

## CUADERNOS DE POLITICA SOCIAL (TRIMESTRAL)

*Ensayos. — Crónicas. — Jurisprudencia. — Recensiones. Noticias de Libros. — Índice de Revistas. — Bibliografía.*

### CONSEJO DE REDACCION

Manuel ALONSO GARCÍA, Gaspar BAYÓN CHACÓN, Efrén BORRAJO DACRUZ, Luis BURCOS BOEZO, Marcelo CATALÁ RUIZ, Miguel FAGOAGA Y G. SOLANA, Héctor MARAVALL CASESNOVES, Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA, María PALANCAR, Eugenio PÉREZ BOTIJA, Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Enrique SERRANO GUIRADO, Mariano UCELAY REPOLLÉS.

Secretaría: Manuel ALONSO OLEA.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España y Territorios de Soberanía Española.....	120 pesetas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.....	140 »
Otros países .....	150 »
Número suelto .....	40 »

COLECCIONES  
DEL  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8.

MADRID (13)

**BIBLIOTECA DE CUESTIONES ACTUALES**

- FALSAS Y VERDADERAS REFORMAS EN LA IGLESIA, por el P. Yves M.-J. CONGAR, O. P. Precio: 150 ptas. (Agotado.)
- PSICOLOGIA FISIOLÓGICA, por C. T. MORGAN y E. STELLAR. Precio: 250 ptas.
- TRATADO DE HISTORIA DE LAS RELIGIONES, por MIRCEA ELIADE. Precio: 150 ptas.
- NATURALEZA Y CONOCIMIENTO, por ARTHUR MARCH. Precio: 75 ptas.
- EL ESTADO EN EL PENSAMIENTO CATOLICO, por HEINRICH ROMMEN. Traducción de Enrique Tierno Galván. Precio: 250 ptas.
- POESIA JUGLARESCA Y ORIGENES DE LAS LITERATURAS ROMANICAS, por RAMÓN MENÉNDEZ PIDAL. Precio: 225 ptas.
- EL MANIQUEISMO, por HENRI CHARLES PUECH. Traducción de Asunción Madinaveitia. Precio: 100 ptas.
- PERSONALIDAD, por GARDNER MURPHY. Traducción de Carmen Castro. Precio: 350 ptas.
- EL DERECHO PUBLICO DE LA IGLESIA EN SUS RELACIONES CON LOS ESTADOS, por NICOLÁS IUNC. Traducción de Isidoro Martín Martínez. Precio: 175 ptas.
- HISTORIA DE LA ESTRUCTURA Y DEL PENSAMIENTO SOCIAL, por ENRIQUE GÓMEZ ARBOLEYA. Precio: 250 ptas.
- LA IDEA DE LA RAZON DE ESTADO EN LA EDAD MODERNA, por F. MEINECKE. Traducción de Felipe González Vicén. Precio: 200 ptas.

**CLASICOS POLITICOS**

- LA REPUBLICA, de PLATÓN. Tres tomos. Edición bilingüe. Estudio preliminar y notas por José Manuel Pabón y Manuel F. Galiano, catedráticos de Latín y Griego de la Universidad de Madrid. Precio de los tres tomos: 200 ptas.
- LA CONSTITUCION DE ATENAS, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe. Estudio preliminar y notas por Antonio Tovar Llorente, catedrático de Filología Latina de la Universidad de Salamanca. Precio: 25 ptas.
- LA POLITICA, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe. Introducción y notas de Julián Marías. Precio: 150 ptas.
- LA REPUBLICA DE LOS ATENIENSES. Edición bilingüe. Estudio preliminar y notas de Manuel F. Galiano, catedrático de Griego de la Universidad de Madrid. Precio: 25 ptas.
- LA RETORICA, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe. Traducción, prólogo y notas por Antonio Tovar, catedrático de Filología Latina de la Universidad de Salamanca. Precio: 100 ptas.

- GORGIAS, de PLATÓN. Edición bilingüe, por Julio Calonge, catedrático de Griego. Precio: 80 ptas.
- DE LEGIBUS, de M. T. CICERÓN. Edición bilingüe. Introducción y notas por Alvaro d'Ors, catedrático de Derecho Romano en la Universidad de Santiago de Compostela. Precio: 90 ptas.
- HIERON, de JENOFONTE. Edición bilingüe. Introducción y notas de Manuel Fernández Galiano, catedrático de Griego de la Universidad de Madrid. Precio: 30 ptas.
- LAS CARTAS, de PLATÓN. Edición bilingüe. Prólogo y notas de Margarita Toranzo. Precio: 100 ptas.
- EL POLITICO, de PLATÓN. Edición bilingüe. Prólogo y notas de don Antonio González Laso, catedrático de Griego. Revisada por don José Manuel Pabón y Suárez de Urbina, catedrático de la Universidad Central. Precio: 125 ptas.
- PANEGIRICO DE TRAJANO, de PLINIO, EL JOVEN. Edición bilingüe. Prólogo y notas de Alvaro d'Ors, catedrático de Derecho Romano de la Universidad de Santiago de Compostela. Precio: 150 ptas.
- LOS CARACTERES, de TEOFRASTO. Edición bilingüe y notas de Manuel Fernández Galiano, catedrático de Griego de la Universidad de Madrid. Ilustraciones de Esplandiú, Enrique Herreros, Mingote y Eduardo Vicente. Precio: 125 ptas.
- CRITON, de PLATÓN. Edición bilingüe, de María Rico. Precio: 25 ptas.
- LA REPUBLICA DE LOS LACEDEMONIOS, de JENOFONTE. Edición bilingüe de María Rico. Precio: 50 ptas.
- FEDRO, de PLATÓN. Edición bilingüe. Prólogo y notas de Luis Gil Fernández. Precio: 150 ptas.
- MENON, de PLATÓN. Edición bilingüe. Traducción de Antonio Ruiz Elvira. Precio: 200 pesetas.
- EL SOFISTA, de PLATÓN. Edición bilingüe. Traducción de Antonio Tovar Llorente. Precio: 225 ptas.
- ETICA A NICOMACO, de ARISTÓTELES. Edición bilingüe. Estudio preliminar y notas de Julián Marías. Precio: 275 ptas.

#### APARECERÁ EN BREVE

- LAS LEYES, de PLATÓN. Edición bilingüe. Traducción de José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano.

#### COLECCION «CIVITAS»

- EL IMPERIO HISPANICO Y LOS CINCO REINOS, por R. MENÉNDEZ PIDAL. Precio: 20 ptas.
- HISTORIA DE DERECHO NATURAL Y DE GENTES, por J. MARÍN Y MENDOZA. Prólogo de M. García Pelayo. Precio: 10 ptas.
- ¿QUE ES EL ESTADO LLANO?, por E. J. SIEYES. Prólogo de Valentín Andrés Álvarez. Precio: 25 ptas.
- ESPAÑA Y EUROPA, por CARLOS VOSSLER. Precio: 80 ptas.
- SOBRE LA UTILIDAD DEL ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA, por JHON AUSTIN. Versión castellana de F. González Vicén. Precio: 15 ptas.

- TIERRA Y MAR, por C. SCHMITT. Precio: 25 ptas.
- CONSTITUCIONES RIGIDAS Y FLEXIBLES, por JAMES BRYCE. Precio: 30 ptas.
- LA JURISPRUDENCIA NO ES CIENCIA, por J. H. KIRCHMANN. Traducción y prólogo de A. Truyol y Serra. Precio: 10 ptas. (Agotado.)
- ALABANZA DE LA LEY, por WERNER JAEGER. Traducción y prólogo de A. Truyol y Serra. Precio: 15 ptas.
- INTRODUCCION A LA TEORIA DEL DERECHO, por KANT. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén. Precio: 20 ptas.
- REFLEXIONES SOBRE LA REVOLUCION FRANCESA, por EDMUND BURKE. Traducción y prólogo de Enrique Tierno Galván. Precio: 50 ptas.
- SOCIOLOGIA DE LA CULTURA MEDIEVAL, por ALFRED VON MARTIN. Traducción y prólogo de Antonio Truyol y Serra. Precio: 25 ptas.
- DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN RELACION A ESPAÑA, por ALEJANDRO OLIVÁN. Prólogo de E. García de Enterría. Precio: 60 ptas.
- LA CULTURA DE LA ILUSTRACION, por BENNO VON WIESE. Traducción y prólogo de Enrique Tierno Galván. Precio: 25 ptas.
- INFORME SOBRE LA LEY AGRARIA, por MELCHOR GASPAS DE JOVELLANOS. Prólogo de Valentín Andrés. Precio: 50 ptas.
- EL DERECHO NATURAL Y EL DERECHO HISTORICO, por J. J. BACHOFEN. Traducción y prólogo de Felipe González Vicén. Precio: 25 ptas.
- LA LIBERTAD DE LOS MARES, por HUGO GROCIO. Traducción de Luis García Arias. Precio: 40 ptas.
- AFORISMOS POLITICOS, de TOMÁS CAMPANELLA. Traducción de Mariano Hurtado Bautista. Estudio preliminar de Antonio Truyol y Serra. Precio: 30 ptas.
- ENSAYOS POLITICOS, por DAVID HUME. Traducción de Enrique Tierno Galván. Precio: 75 ptas.
- MOVIMIENTOS SOCIALES Y MONARQUIA, por LORENZ VON STEIN. Traducción de Enrique Tierno Galván. Prólogo de Luis Díez del Corral. Precio: 125 ptas.
- LA CIENCIA EUROPEA DEL DERECHO PENAL EN LA EPOCA DEL HUMANISMO, por FRIEDRICH SCHAFFSTEIN. Traducción de José María Rodríguez Devesa. Precio: 60 ptas.
- DISCURSO SOBRE EL ORIGEN DE LA MONARQUIA, por MARTÍNEZ MARINA. Prólogo y notas de José Antonio Maravall. Precio: 75 ptas.
- PERSONA, ESTADO Y DERECHO, por GIORGIO DEL VECCHIO. Prólogo de Manuel Fraga Iribarne. Precio: 125 ptas.
- TEXTOS JURIDICO-POLITICOS, por DIEGO DE COVARRUBIAS. Prólogo de Manuel Fraga Iribarne. Precio: 150 ptas.
- ¿QUE ES LA NACION?, por ERNESTO RENÁN. Traducción y estudio preliminar de Rodrigo Fernández Carvajal. Precio: 50 ptas.
- CONSEJO Y CONSEJERO DE PRINCIPES, por LORENZO RAMÍREZ DE PRADO. Prólogo y edición revisada por Juan Beneyto. Precio: 125 ptas.
- TRATADO DE REPUBLICA, por FR. ALONSO DE CASTRILLO. Edición revisada por Enrique Tierno Galván. Precio: 125 ptas.
- IRONIA DE LA HISTORIA AMERICANA, por REINHOLD NIEBUHR. Precio: 150 ptas.
- LA CAUSALIDAD EN LA HISTORIA, por TEGGART, COHEN y MANDELBAUM. Traducción por José Antonio Piera Labra y Salustiano del Campo. Precio: 40 ptas.
- ENSAYOS SOBRE LIBERTAD Y PODER, por LORD ACTON. Precio: 225 ptas.

DIEZ LAMENTACIONES DEL MISERABLE, por Fr. JERÓNIMO GRACIÁN. Precio: 125 pesetas.

LAS INSIGNIAS DE LA REALEZA EN LA EDAD MEDIA ESPAÑOLA, por PERCY E. SCHRAMM. Precio: 100 ptas.

#### APARECERA EN BREVE

DELIBERACION DE LA CAUSA DE LOS POBRES, de DOMINGO DE SOTO. Edición revisada por Joaquín Ruiz-Giménez.

#### BIBLIOTECA ESPAÑOLA DE ESCRITORES POLITICOS

TEATRO CRITICO UNIVERSAL Y CARTAS ERUDITAS, por Fr. BENITO JERÓNIMO FEIJOO. Selección, estudio preliminar y notas de Luis Sánchez Agesta. Precio: 35 ptas.

NORTE DE PRINCIPES Y VIDA DE ROMULO, por JUAN PABLO MÁRTIR RIZO. Edición, estudio preliminar y notas de José Antonio Maravall. Precio: 25 ptas.

DE HISTORIA PARA ENTENDERLA Y ESCRIBIRLA, por LUIS CABRERA DE CÓRDOBA. Edición, estudio preliminar y notas de Santiago Montero Díaz. Precio: 30 ptas.

TRATADO DE MONARQUIA, por DANTE ALICHERI. Estudio preliminar de Osvaldo Lira. Prólogo, traducción y notas de Angel Martín Pascual. Precio: 25 ptas.

GLOSA CASTELLANA AL REGIMIENTO DE PRINCIPES, por EGIDO ROMANO. Tres volúmenes. Edición, estudio preliminar y notas de Juan Beneyto. Precio: 100 ptas.

POLITICA ESPAÑOLA, por Fr. JUAN DE SALAZAR. Edición, estudio preliminar y notas de Miguel Herrero García. Precio: 30 ptas.

#### ESTUDIOS DE ADMINISTRACION

LAS TRANSFORMACIONES DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO, por FERNANDO GARRIDO FALLA. Precio: 35 ptas.

LA SENTENCIA ADMINISTRATIVA. SU IMPUGNACION Y EFECTOS, por Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. Precio: 100 ptas.

HACIENDA Y DERECHO (Introducción al Derecho financiero de nuestro tiempo), por FERNANDO SAINZ DE BUJANDA. Precio: 100 ptas.

DOS ESTUDIOS SOBRE LA USUCAPION EN DERECHO ADMINISTRATIVO, por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. Precio: 75 ptas.

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. Prólogo de Jaime Guasp Delgado. I tomo, precio: 150 ptas. II tomo, precio: 275 ptas. III tomo, precio: 200 ptas.

REGIMEN DE IMPUGNACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, por FERNANDO GARRIDO FALLA. Precio: 175 ptas.

LOS PRINCIPIOS DE LA NUEVA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA, por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. Precio: 125 ptas.

INCOMPATIBILIDADES DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO. Precio: 140 ptas.

REGIMEN DE OPOSICIONES Y CONCURSOS DE FUNCIONARIOS, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO. Precio: 140 ptas.



- LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN ESPAÑA Y EN EL EXTRANJERO, por MANUEL ALONSO OLEA y ENRIQUE SERRANO GUIRADO. Precio: 160 ptas.
- PRINCIPIOS JURIDICOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA, por José ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO Fos. Precio: 125 ptas.
- DECRETOS CON VALOR DE LEY, por CÉSAR A. QUINTERO. Precio: 125 ptas.
- PRINCIPIOS DE ORGANIZACION, por JAMES D. MOONEY. Prólogo de E. García de Enterría. Precio: 150 ptas.
- TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, por ERNST FORSTHOFF. Traducción de Luis Legaz Lacambra. Precio: 350 ptas.
- TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, por FERNANDO GARRIDO FALLA. Precio: 175 ptas.
- LOS PROBLEMAS DEL CRECIMIENTO URBANO, por PETER SELF. Traducción y prólogo de M. Pérez Olea. Precio: 175 ptas.
- LAS FUNCIONES DE LOS ELEMENTOS DIRIGENTES, por CHESTER I. BARNARD. Traducción de Francisco F. Jardón Santa Eulalia. Precio: 175 ptas.
- LOS PREFECTOS Y LA FRANCIA PROVINCIAL, por D. CHAPMAN. Traducción de Amparo L. Velázquez y E. García de Enterría. Estudio preliminar de E. García de Enterría. Precio: 200 ptas.
- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. Precio: 150 ptas.

#### ACABA DE APARECER

- TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, por FERNANDO GARRIDO FALLA (tomo II). Precio: 225 ptas.

#### APARECERA EN BREVE

- LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA, por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

#### ESTUDIOS DE TRABAJO Y PREVISION

- EL SEGURO DE ENFERMEDAD Y SUS PROBLEMAS, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO. Precio: 60 ptas.
- LA INSPECCION DE TRABAJO, por LUIS SAN MIGUEL ARRIBAS. Precio: 75 ptas.
- PÁCTOS COLECTIVOS Y CONTRATOS DE GRUPO, por MANUEL ALONSO OLEA. Precio: 70 ptas.
- TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DEL TRABAJO (7.ª edición, 980 páginas), por MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ. Precio: 250 ptas.
- EL DESPIDO, por MANUEL ALONSO OLEA. Precio: 125 ptas.
- SOCIOLOGIA DEL TRABAJO, por THEODORE CAPLOW. Precio: 250 ptas.
- INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, por M. ALONSO OLEA. Precio: 150 ptas.

#### ACABA DE APARECER

- EL CONTRATO DE TRABAJO DEPORTIVO, por JOSÉ CABRERA BAZÁN. Precio: 225 ptas.

## APARECERA EN BREVE

EL PERSONAL DE LA ADMINISTRACION, por MIGUEL RODRÍGUEZ PIÑERO.

### ESTUDIOS INTERNACIONALES

- POLITICA Y GUERRA, por FRANCISCO BORRERO Y DEL ROLDÁN. Precio: 17 ptas.  
EL HECHO POLITICO DE ARGEL, por TOMÁS GARCÍA FIGUERAS. Precio: 35 ptas.  
JUAN DE VEGA, EMBAJADOR DE CARLOS V EN ROMA, por el MARQUÉS DE SALTILLO. Precio: 30 ptas.  
MATRIMONIOS ESPAÑOLES ANTE TRIBUNALES FRANCESES, por ERNEST MEZGER y JACQUES MAURY. Precio: 12 ptas. (Agotado.)  
EL PACTO DEL ATLANTICO, por CAMILO BARCIA TRELLES. Precio: 90 ptas.  
LA EUROPA DE ESTRASBURGO, por ERNESTO GIMÉNEZ CABALLERO. Precio: 40 ptas.  
PERSPECTIVAS BELICAS DE OCCIDENTE, por HÉINZ GUDERIAN. Precio: 20 ptas.  
DERECHO DIPLOMATICO, por JOSÉ SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA. 2 tomos. Precio: 150 ptas. cada tomo.  
TEXTOS BASICOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL, por JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES. Precio: 125 ptas.  
TEXTOS BASICOS DE AMERICA, por JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES. Precio: 125 ptas.  
LOS DOCUMENTOS DE YALTA, por GONZALO AGUIRRE DE CÁRCER. Precio: 30 ptas.  
ARGELIA Y SU DESTINO, por CARMEN MARTÍN DE LA ESCALERA. Precio: 125 ptas.  
EL CONSEJO DE EUROPA, por JOSÉ MARÍA SIERRA NAVA. Precio: 125 ptas.  
TRATADO DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO, por HILDEBRANDO ACCIOLY. Traducción de José Luis de Azcárraga. Precio: 250 ptas.

### CONSTITUCIONES HISPANOAMERICANAS

- LAS CONSTITUCIONES DE LA REPUBLICA FEDERAL DE CENTROAMERICA, por RICARDO GALLARDO (2 tomos). Precio: 350 ptas.  
LAS CONSTITUCIONES DE BOLIVIA, por CIRO FÉLIX TRIGO. Precio: 200 ptas.  
LAS CONSTITUCIONES DE GUATEMALA, por LUIS MARIÑAS. Precio: 250 ptas.  
LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL BRASIL, por THEMISTOCLES BRANDAO CAVALCANTI (texto bilingüe). Precio: 250 ptas.

### COLECCION TEXTOS LEGALES

- JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. Precio: 25 pesetas.  
JUSTICIA ADMINISTRATIVA, por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. Precio: 125 ptas.  
EXPROPIACION FORZOSA, por NEMESIO RODRÍGUEZ MORO. Precio: 175 ptas.

# SELECCION DEL FONDO EDITORIAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

---

- DERECHO CIVIL DE ESPAÑA, por FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO. Dos volúmenes.  
Precio: Vol. I, 160 ptas.; Vol. II, 160 ptas.
- LA AUTORIDAD CIVIL EN FRANCISCO SUAREZ, por el P. MATEO LANSEOS,  
O. S. A. Precio: 45 ptas.
- HISTORIA DE LA FILOSOFIA POLITICA, de GÜNTHER HOLSTEIN. Traducción de Luis  
Legaz Lacambra. Prólogo de Luis Díez del Corral (2.ª ed.). Precio: 60 ptas.
- TEORIA Y SISTEMA DE LAS FORMAS POLITICAS, por FRANCISCO JAVIER CONDE  
(4.ª ed.). Precio: 45 ptas. (Agotado.)
- EL CONCEPTO DE ESPAÑA EN LA EDAD MEDIA, por JOSÉ MARAVALL. Precio:  
150 ptas.
- EL POSITIVISMO EN LA FILOSOFIA DEL DERECHO CONTEMPORANEO por  
FELIPE GONZÁLEZ VICÉN. Precio: 12 ptas. (Agotado.)
- LA REVOLUCION ESPAÑOLA Y LAS VOCACIONES ECLESIASTICAS, por SEVERINO  
AZNAR (de la colección «Ecos del catolicismo social en España»). Precio: 60 ptas.
- EL HUMANISMO DE LAS ARMAS EN DON QUIJOTE, por JOSÉ ANTONIO MARA-  
VALL. Precio: 50 ptas.
- EL CONSEJO DE ESTADO (Sus trayectorias y perspectivas en España), por JOSÉ MA-  
RÍA CORDERO TORRES. Precio: 60 ptas.
- POLITICA NAVAL DE LA ESPAÑA MODERNA Y CONTEMPORANEA, por MEL-  
CHOR FERNÁNDEZ ALMAGRO. Precio: 20 ptas.
- LA HISTORIA DE ESPAÑA EN SUS DOCUMENTOS: EL SIGLO XIX, por FERNAN-  
DO DÍAZ PLAJA. Precio: 125 ptas.
- LA JUSTIFICACION DEL ESTADO, por TORCUATO FERNÁNDEZ MIRANDA. Precio: 15  
pesetas. (Agotado.)
- EPITOME DE HISTORIA DE MARRUECOS, por MOHAMED IBN AZZUZ. Prólogo de  
Tuhani Al-Wazzani. Precio: 25 ptas.
- DE CALICLES A TRAJANO (Estudios sobre historia política del mundo antiguo),  
de SANTIAGO MONTERO DÍAZ. Precio: 20 ptas.
- LAS IDEAS Y EL SISTEMA NAPOLEONICOS, por JESÚS PABÓN. Precio: 12 ptas.
- EL PENSAMIENTO POLITICO DEL DESPOTISMO ILUSTRADO, por LUIS SÁNCHEZ  
AGESTA. Precio: 50 ptas.
- MILICIA Y POLITICA, por JORGE VIGÓN SUERODÍAZ. Precio: 85 ptas.
- DILEMAS, por CARLOS MARTÍNEZ DE CAMPOS. Precio: 40 ptas.
- PROBLEMAS DEL MUNDO ARABE. Precio: 75 ptas.
- LA HISTORIA DE ESPAÑA EN SUS DOCUMENTOS: EL SIGLO XVIII, por FER-  
NANDO DÍAZ PLAJA. Precio: 125 ptas.
- LA REVOLUCION LIBERAL. HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL,  
por LUIS SÁNCHEZ AGESTA. Precio: 150 ptas.
- EL LIBERALISMO DOCTRINARIO, por LUIS DÍEZ DEL CORRAL. 2.ª ed. Precio: 200 ptas.
- LEYES POLITICAS DE ESPAÑA. (Recopilación.) Precio: 50 ptas.

- DE POLITICA E HISTORIA, por LUIS Díez DEL CORRAL. Precio: 125 ptas.
- FACERIAS INTERNACIONALES PIRENAICAS, por VÍCTOR FAIRÉN GUILLÉN. Precio: 150 ptas.
- DERECHO PROCESAL, por JAIME GUASP. Precio: 400 ptas.
- LOS MORISCOS DEL REINO DE GRANADA, por JULIO CARO BAROJA. Precio: 150 pesetas.
- MANUAL DE SUCESSION TESTADA, por JUAN OSSORIO MORALES. Precio: 175 ptas.
- MASS COMMUNICATION, por JUAN BENEYTO. Precio: 125 ptas.
- DERECHO Y VIDA HUMANA, por JOAQUÍN RUIZ-GIMÉNEZ (2.ª edición). Precio: 125 ptas.
- HISTORIA DE ESPAÑA EN SUS DOCUMENTOS: EL SIGLO XVII, por FERNANDO DÍAZ-PLAJA. Precio: 175 ptas.
- LA EMANCIPACION DE AMERICA Y SU REFLEJO EN LA CONCIENCIA ESPAÑOLA (2.ª edición), por MELCHOR FERNÁNDEZ ALMACRO. Precio: 100 ptas.
- LA ULTIMA EXPANSION ESPAÑOLA EN AMERICA, por MARIO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ BARBA. Precio: 160 ptas.
- INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA, por ANTONIO CARRO MARTÍNEZ. Precio: 150 pesetas.
- SAAVEDRA FAJARDO Y LA POLITICA DEL BARROCO, por FRANCISCO MURILLO FERROL. Precio: 150 ptas.
- COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, por FEDERICO DE CASTRO. Precio: 130 ptas.
- COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, por FEDERICO DE CASTRO (Apéndice). Precio: 40 pesetas.
- LA ESTRUCTURA DE LA ECONOMIA ESPAÑOLA. Sección de Economía del Instituto. Precio: 200 ptas.
- LA HISTORIA DE ESPAÑA EN SUS DOCUMENTOS: EL SIGLO XVI, por FERNANDO DÍAZ-PLAJA. Precio: 300 ptas.
- LA CAIDA DE ROSAS (CASEROS. LA GUERRA ARGENTINO-BRASILEÑA DE 1852), por JOSÉ MARÍA ROSA. Precio: 225 ptas.
- TRATADO DE CRIMINOLOGIA, por ERNESTO SEELIG. Traducción de José María Rodríguez Devesa. Precio: 250 ptas.
- DEL MUNICIPIO INDIANO A LA PROVINCIA ARGENTINA, por JOSÉ MARÍA ROSA. Precio: 125 ptas.
- EL CONCEPTO DE ESTADO EN EL PENSAMIENTO DEL SIGLO XVI, por LUIS SÁNCHEZ ACESTA. Precio: 75 ptas.
- EL CADIZ DE LAS CORTES, por RAMÓN SOLÍS. Precio: 275 ptas.
- PRINCIPIOS DE TEORIA ECONOMICA, 3.ª ed., por HEINRICH FREIHERR VON STACKELBERG. Precio: 160 ptas.
- ANDRES BORREGO Y LA POLITICA ESPAÑOLA DEL SIGLO XIX, por ANDRÉS OLIVA MARRA LÓPEZ. Precio: 125 ptas.
- LOS ORIGENES DE LA ESPAÑA CONTEMPORANEA, por MIGUEL ARTOLA. Dos tomos. Precio: 500 ptas.
- CARLOS V Y EL PENSAMIENTO POLITICO, por JOSÉ ANTONIO MARAVALL. Precio: 150 ptas.
- ECONOMIA POLITICA DE LA EDUCACION, por JACQUES BOUSQUET. Precio: 150 ptas.
- LA SOCIOLOGIA Y LA SOCIEDAD ACTUAL, por RENÉ KÖNIC. Traducción de Olimpia Begué. Precio: 100 ptas.

## ACABAN DE APARECER

LA HISTORIA DE ESPAÑA EN SUS DOCUMENTOS: EL SIGLO XX, por FERNANDO  
DÍAZ-PLAJA. Precio: 225 ptas.  
EL PARLAMENTO BRITANICO, por MANUEL FRAGA IRIBARNE. Precio: 200 ptas.  
FRONTERAS HISPANICAS, por JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES. Precio: 200 ptas.  
SOCIOLOGIA PROTOHISTORICA, por CARLOS ALONSO DEL REAL. Precio: 225 ptas.

## APARECERAN EN BREVE

LA ECONOMIA ESPAÑOLA VISTA POR FLORES DE LEMOS, por JUAN VELARDE.  
POLITICA, PARTIDOS Y GRUPOS DE PRESION, por V. O. KEY.

---

---

DE INMEDIATA APARICION:

**EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA**

Catedrático de la Universidad de Valladolid.

# LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

*Estudios de Ciencia Administrativa.*

Colección «Estudios de Administración», núm. 23.

Este libro pretende apoyar una concepción determinada de la famosa y discutida *Ciencia de la Administración* (cuestión a la que se dedica la «Introducción» de la obra), proponiendo su aplicación al tema central de nuestra Administración, que es estudiada en lo que el autor llama su «sistema vertebral básico», a nivel del cual afirma que es donde se plantean hoy sus problemas críticos y donde, por consiguiente, deben resolverse.

Además de la *Introducción* metodológica, la obra se compone de los siguientes estudios:

- Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española.
- Estructura orgánica y administración consultiva.
- Prefectos y Gobernadores civiles: el problema de la administración periférica en España.
- Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación.
- La organización y sus agentes: revisión de estructuras.

Un gran libro polémico, aunque escrito desde posiciones estrictamente técnicas, llamado a producir un eco inmediato en nuestros medios científicos, políticos y administrativos.

PEDIDOS A:

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS**

Plaza de la Marina Española, 8

MADRID (13)

Y A:

**LIBRERIA EUROPA, Alfonso XII, 26. Madrid.**