

## I. - RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio; MATEO LAGE, Fernando, y SÁINZ DE ROBLES, Federico Carlos: *Jurisprudencia contencioso-administrativa: 1963*. Editorial Santillana, Madrid, 1964, 2.198 páginas.

Anexo de la «Revista de la Facultad de Derecho», de Madrid: *Compendio de jurisprudencia sistematizada*. Volumen I: Segundo semestre de 1962. Madrid, 1964, 307 págs.—Volumen II: Primer semestre de 1963. Madrid, 1965, 525 págs.

Al repertorio *standard* de nuestras colecciones jurisprudenciales—el ARANZADI—ha venido a añadirse en momentos curiosamente simultáneos estas dos nuevas publicaciones, que pretenden remozar la orientación tradicional, puramente cronológica, pero exhaustiva, de la recopilación de Pamplona.

La obra de la Editorial Santillana ofrece varias características peculiares: en primer lugar, recoge las resoluciones de las Audiencias territoriales (cuya fina sensibilidad jurídica e importancia científica ya ha sido puesta de relieve por esta REVISTA en una nueva Sección desde el número 43), y para ello nadie más capacitado que los recopiladores, todos Magistrados de dichas Audiencias. En segundo lugar, se adopta un método sistemático en el que ordenan las sentencias bajo epígrafes muy generales y de fácil manejo. Concretamente: Primera parte: *Derecho administrativo*: I. Fuentes.—II. Personas públicas.—III. Funcionarios.—IV. Bienes.—V. Expropiación forzosa.—VI. Actividad administrativa.—VII. Procedimiento.—VIII. Acto administrativo.—IX. Responsabilidad. Segunda parte: *Derecho fiscal*: I. Fuentes.—II. Alava.—III. Tributos estatales.—IV. Tributos locales.—V. Procedimientos fiscales. Tercera parte: *Derecho procesal*: I. Jurisdicción, naturaleza y extensión.—II. Competencia.—III. Pro-

cedimiento.—IV. Partes.—V. Objeto.—VI. Recursos. Epígrafes que se desmenuzan en múltiples apartados. Y en tercer lugar, cada una de estas partes se ve completada con un apéndice en que se recoge de forma sumaria la legislación y la bibliografía más destacada.

Las sentencias —1.799 en total— se reproducen íntegramente y en algunos casos van precedidas de unos breves antecedentes o aclaradas con alguna referencia. No se cita el nombre del Ponente. Quizá fuera oportuno que en años sucesivos se añadiera un índice cronológico, de gran utilidad cuando se pretende localizar un texto, cuya fecha ya es conocida. La encuadernación es excelente: detalle muy importante en una obra de gran formato y destinada a un manejo constante.

El *Compendio*, que empieza a publicarse como Anexo de la «Revista de la Facultad de Derecho», de Madrid, obedece a una inspiración muy distinta. Con una presentación del Decano de la Facultad, HERNÁNDEZ-TEJERO, y bajo la dirección y coordinación de Luis Enrique DE LA VILLA, se recoge la jurisprudencia civil, penal, laboral y administrativa.

Esta última Sección —que es la que aquí interesa— corre a cargo de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO. También se maneja un orden sistemático conforme a un índice muy minucioso, un auténtico programa de Derecho administrativo, en torno a los siguientes apartados: 1. Introducción. 2. Organización. 3. Actuación. 4. Dominio público y privado. 5. Procedimiento. 6. Jurisdicción. 7. Libertad, educación y acción social. 8. Administración económica. 9. Administraciones especiales. 10. Otras manifestaciones de la actividad administrativa.

Las sentencias no se transcriben íntegramente, sino que se hace un extracto doctrinal, un simple filete de muy pocas líneas en letra bastardilla que se desarrolla luego en un fragmento literal del texto

## BIBLIOGRAFÍA

El esfuerzo del recopilador ha de ser, pues, muy grande y las ventajas del sistema son evidentes: en unas pocas páginas puede lanzarse una ojeada a la aportación científica de nuestro Tribunal Supremo durante un semestre. Ahora bien, en rigor, la jurisprudencia es el arte de resolver los casos concretos, por lo que las generalizaciones dogmáticas que de ella pretenden deducirse son con frecuencia equívocas cuando se abstraen del caso resuelto, y necesariamente peligrosas cuando se transcriben en abstracto. La simplificación puede llegar aquí con facilidad al error, y por eso es tan corriente imputar al Tribunal Supremo tesis que realmente no ha sentado o que, al menos, son inaplicables fuera del caso concreto. El método más correcto de manejar la jurisprudencia —por muy costoso de tiempo y papel que ello resulte— es estudiar el texto completo con sus resultandos y considerandos. Y en tal sentido es de lamentar que el importante repertorio de la antigua Colección Legislativa se detuviera (excepto para la Sala 5.ª) hace ya tantos años.

Tampoco se hace un índice cronológico, ni en el sistemático se indican las páginas (probablemente se considere innecesario al emplearse una numeración decimal de conceptos); pero, por otro lado, en cada texto se hace referencia al número marginal del Repertorio Aranzadi, al objeto —como se advierte en el Prólogo— de facilitar la consulta de los considerandos íntegros de la sentencia cuya doctrina interesa.

A. NIETO

BALLARÍN MARCIAL, A.: *Derecho agrario*. Ed. Rev. de Derecho Privado. Madrid, 1965, 476 págs.

Intentar establecer las líneas maestras del Derecho agrario español constituye indudablemente una labor de pionero. BALLARÍN tiene plena conciencia de esta responsabilidad y se ha preparado cuidadosamente para asumirla: antes de que se publicase la obra que ahora nos ocupa ya había ganado su prestigio en la especialidad con los trabajos publicados y con los dos cursos profesados en la cátedra de Derecho agrario creada en el doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Por lo demás, posee esa rara idoneidad que las materias situadas a caballo entre el Derecho público y el privado exigen y que, en el caso

concreto del Derecho agrario, constituyen una necesidad ineludible: de una parte, conoce a fondo el Derecho civil, tronco del cual —para muchos— el Derecho agrario es una simple rama desgajada; de otra, conoce, también a fondo, la legislación administrativa agraria y, lo que es más importante, está absolutamente identificado con toda una serie de principios que, al ser aceptados por nuestro Derecho positivo, constituyen los argumentos peculiares para defender la tesis de la especialidad del Derecho agrario. Hasta tal punto la identificación con tales principios —muchas veces metajurídicos— es patente que incluso llega a extrañar la observación final con la que BALLARÍN concluye la última página de su obra: «este no es un libro de política agraria, sino de Derecho agrario». Una afirmación que nos hace pensar cabalmente en el notable contenido crítico que, desde el punto de vista de la política agraria, este libro contiene.

Desde el punto de vista del Derecho público, el método seguido en la elaboración de esta obra es sumamente sugestivo. Toda la primera parte (más de 150 páginas) está consagrada a estudiar la evolución del Derecho agrario del siglo XVIII a nuestros días. Mas como quiera que el Derecho agrario no ha existido durante este dilatado período en cuanto tal, viene a resultar que lo que el autor hace realmente es seguir históricamente la pista a las ideas —hoy comúnmente admitidas, pero antes simples brotes o anticipos— a un hecho posible a la aparición de este Derecho especial. Debe entenderse así la afirmación básica del autor de que «el Derecho agrario como tal no comenzó hasta que surgieron en las mentes preclaras del XVIII las reflexiones sobre el expediente de Ley Agraria». Y es el caso, además, que el objeto principal de todas estas reflexiones lo venían a constituir siempre el tema de la propiedad de la tierra y de los derechos, muchas veces «señoriales», inherentes a tal propiedad. De donde venimos a concluir que si el carácter jurídico-público de muchas de las instituciones del Derecho agrario se hace hoy día a través del fin de unidad pública que directamente persigue su normativa, mucho más evidente lo fue en una época en que la transformación del Estado feudal en Estado burgués se realizó cabalmente como consecuencia de una revisión a fondo de la concepción sobre el derecho de la propiedad agraria. Y hay que decir en seguida que es esta impor-

tantísima implicación la que ha sido plenamente captada por el autor manejando una bibliografía que, por supuesto, desborda el campo estrictamente jurídico y valorando los acontecimientos legislativos precisamente en función de la línea evolutiva que nos ha traído al momento actual.

Los problemas puramente jurídicos se abordan en la segunda parte del libro. Ya es hora de que digamos que, tratándose de una obra de carácter «introdutorio», no debemos esperar encontrarnos aquí con una exposición sistemática de todos y cada uno de los institutos que constituyen el Derecho agrario. No obstante, el autor nos informa con todo detalle acerca del contenido que, según él corresponde al Derecho agrario, que no se limita a describir en términos generales, sino a enumerar epígrafe por epígrafe y con invocación de textos legales positivos en un apretado programa que llena más de 20 páginas de la obra (páginas 195 a 217).

Es precisamente el examen de este contenido el que nos invita a reflexionar sobre la postura del autor, que afirma «que el contenido del Derecho agrario está integrado tanto por las normas del Derecho privado como por las de Derecho público..., sin dejar fuera nada que pueda interesar a la agricultura» (página 192). El administrativista no puede por menos de caer en la cuenta de que gran parte de esas cuestiones que interesan a la agricultura (entre las que se incluyen hasta la caza y la pesca) han sido tradicional objeto de atención en los libros de su especialidad.

La cuestión, sin embargo, no tendría un interés definitivo si no fuese porque en el momento actual de su elaboración el Derecho agrario se encuentra precisamente enfrentado con el tema de su autonomía. Pienso que se puede hablar de autonomía o especialidad de una rama jurídica cuando una relación o situación dada exige una solución jurídica distinta a la que el Ordenamiento común arbitra para otras soluciones o situación formalmente análogas. Pues bien, en la sistemática del Derecho agrario que ofrece BALLARÍN se incluyen una serie de cuestiones que, supuesto que la expresión Derecho agrario no se hubiese inventado, tendrían su sede propia en el Derecho civil o en el administrativo (e incluso en el penal, procesal, financiero, etc.) Lo que se trata de saber entonces es si se han traído a esta nueva rama jurídica que es el Derecho agrario por simples razones prácticas o docentes

o porque efectivamente postulan soluciones peculiares distintas de las que son capaces de ofrecer el Derecho civil y el Derecho administrativo. Me parece que está aquí la piedra de toque para poner a prueba el tema de las autonomías.

Es cierto que hasta ahora las reservas mentales con respecto a la autonomía del Derecho agrario han surgido, entre nosotros, del campo civilista. Pero con la misma o mayor razón debe el administrativista plantearse las mismas dudas. En cualquier caso habrá que reconocer a favor de la tesis de BALLARÍN (naturalmente favorable a la consideración del Derecho agrario como Derecho especial), que al construir el Derecho agrario como «el derecho de la empresa agraria» ofrece un concepto nuevo sobre el que no pueden ejercer acción reivindicatoria ni el Derecho civil ni el Derecho administrativo. Y todavía para intentar acabar con nuestras últimas reservas, el autor dedica un amplio capítulo al examen de los principios generales peculiares del Derecho agrario. Estos principios, que resultan ser 11 a lo largo de la exposición, los resume el autor, sin embargo, en los dos fundamentales siguientes: El principio de la productividad agrícola y el principio de la mejor distribución de la tierra y de sus réditos. Todo un programa, por lo demás, de política agraria.

Al terminar la lectura de este libro, pienso que los cimientos de la joven rama jurídica han sido puestos en la literatura española con tan buen acierto, que el edificio a construir podrá tener las más amplias proporciones.

F. GARRIDO FALLA

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *L'amministrazione locale in Europa*. Vol. I. Milán, 1964. 644 págs.

El Instituto para la ciencia de la Administración Pública de Milán ha dedicado el primer volumen de su obra sobre la Administración local en Europa, a la expansión del derecho y organización local en la URSS, Checoslovaquia, Polonia y Alemania. Tal iniciativa es particularmente meritoria, habida cuenta del escaso conocimiento en el mundo occidental de estas cuestiones por las inherentes dificultades lingüísticas, en el libro presente, brillantemente superadas por el profesor BISCARETTI DI RUFFIA y sus colaboradores FRANCESCA TRIMARCHI y MICHELE SALVATI.

## BIBLIOGRAFÍA

Con relación a los países indicados se reproduce para cada uno de ellos su texto constitucional y las disposiciones legislativas y reglamentarias más importantes concernientes a su Administración local. Una introducción de carácter general sintetiza los principales rasgos de los respectivos sistemas, su evolución y más destacadas realizaciones. Igualmente se acompañan una comprensiva reseña bibliográfica de las obras en idiomas occidentales que se han ocupado de estas materias, y organigramas que describen y sintetizan las estructuras organizatorias.

El expuesto contenido del libro, substancialmente dedicado a la transcripción de textos normativos, no permite, como se comprenderá, más minuciosa noticia. Sin embargo, sí parece de interés adelantar aquí una sucinta referencia a la nota preliminar de BISCARETTI DI RUFFIA, en la que se exponen las singulares características del sistema político y administrativo, de los países socialistas, cuya obligada trascendencia para la organización de su Administración local, dan a ésta un sentido substancialmente distinto al que tiene en el mundo de naciones que respondan al tradicional esquema del Estado de derecho.

Un principio básico de la doctrina socialista es el de la unidad del poder en un Estado de este tipo. De este principio se derivan dos importantes consecuencias: inexistencia de división de poderes y falta de contraposición entre Administración local y central. La separación de poderes, asentada constitucionalmente a partir de la Revolución francesa, en todos los países occidentales responde a las preocupaciones de una sociedad pluralista en que el valor libertad prima sobre el de igualdad. Para el socialismo tal atilugio resulta innecesario, por cuanto la sociedad que él prevé tiene carácter homogéneo y lo decisivo en ella es la realización del postulado igualitario, sin lo cual no sería posible una auténtica libertad.

Lo mismo sucede en relación con la comprensión institucional de la Administración territorial. En la organización socialista carece de sentido el enfrentarla con el Estado y el adjudicarla propios derechos y garantías. Los organismos locales son simplemente órganos estatales de ámbito local funcionalmente comprendidos. Es más, se aprecia recientemente una tendencia a la sustitución parcial del criterio de la territorialidad por el de la producción, a la hora de organizar el ejercicio de competencias.

Otro principio que interesa contemplar es el que propugna la efectividad del llamado «centralismo democrático», basado doctrinalmente en la doble asunción de LENIN de que las masas son los reales artífices de la historia y que la existencia de reglas objetivas en la evolución social, consiente una dirección y una guía científica de tal proceso de transformación. El centralismo democrático se manifiesta a través de la electividad, orientada por el partido, de todos los órganos del Estado, responsables últimamente ante el pueblo, y el sistema de la doble dependencia, con arreglo al cual todos los órganos políticos del poder del Estado dependen horizontalmente de los electores que les han integrado y verticalmente del órgano correspondiente de nivel superior. Igualmente los órganos de la Administración dependen horizontalmente del órgano representativo que los ha designado y verticalmente del órgano análogo del escalón superior del sector administrativo a que pertenecan. En la práctica, sin embargo, sobre todo en la época estaliniana, el factor vertical-centralista domina sobre el horizontal-democrático.

En la actualidad, el intento de favorecer la transición del socialismo al comunismo ha motivado en la URSS una mayor acentuación de la participación de los ciudadanos en el Gobierno y Administración, con trascendencia no desdeñable para los propios contenidos de las Administraciones territoriales, dando entrada a la gestión de competencias por mayor número de asociaciones y organizaciones de base no intrínsecamente territorial y acentuando más aún el control e importancia del Partido, en la fase de STALIN relativamente postergado.

En definitiva, el libro comentado contiene una abundante documentación sobre el régimen local de las partes a que se contrae y un acertado esquema de sus principios. Su trascendencia para el sector a que va destinado es, fuera del ámbito informativo, forzosamente limitada por cuanto, como en el mismo se reconoce, el sistema estructural y funcional de la Unión Soviética y de las democracias populares puede subsistir y operar con cierta eficiencia sólo en cuanto todos los principios, económicos, sociales y jurídicos, típicos de estos países vengán íntegramente adoptados y sobre todo se admita la decisiva dirección y guía del partido comunista.

Ramón MARTIN MATEO

**BOLEA FORADADA, QUINTANA REDONDO: y TRUJILLO PEÑA: *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*. Dos volúmenes. Editorial Santillana. Madrid, 1965.**

Entre los muchos datos positivos que en el campo jurídico-administrativo español se registran, está el relativo a la calidad científica alcanzada por el reducido Cuerpo de Magistrados de lo Contencioso, cuya creación fue una de las capitales innovaciones de la Ley de la Jurisdicción.

Esta altura se ha evidenciado no sólo en una renovadora y brillante jurisprudencia, sino en numerosas publicaciones de tipo investigativo, de las que son testigos los lectores de esta REVISTA, sin que, por otra parte, se agote con lo aparecido en sus páginas la rica producción de buen número de estos Magistrados. Esta producción culmina por hoy con la aparición del libro que reseñamos, debido a la pluma de los tres Magistrados de lo Contencioso, que integran la Sala de la Audiencia de Zaragoza.

Tras un enjundioso prólogo del profesor GUAITA, en el que con criterio cierto se dice como colofón final «sería preferible que los Jueces de la Administración fuesen siempre los mismos, a que sean siempre los mismos los Jueces de los actos de Derecho privado», se enfrentan los autores con la materia estudiada, la que han dividido de manera que cada uno analiza aproximadamente la tercera parte de la Ley. La sistemática seguida, de una gran claridad, estudia sucesivamente los artículos por grupos homogéneos, distinguiendo en cada gran concepto el texto legal, los comentarios, la jurisprudencia y la bibliografía. Llamamos grandes conceptos a cada uno de los apartados en que los autores, con un sagaz sentido práctico, dividen el estudio de esos grupos homogéneos de artículos de la Ley, grupos que definen los subcapítulos de la obra.

Comienza el estudio con las páginas dedicadas al concepto de Administración pública, constatando la visión subjetiva del legislador (la Administración es un conjunto de personas, no un conjunto de actividades). Creemos, por nuestra parte, que más interesante es atender al concepto de acto de carácter administrativo, en cuyo caso el criterio subjetivo quebraría. El análisis que en el libro comentado se lleva a cabo de todas las posibles personas públicas es, sin duda, el más completo que tenemos en castellano.

Se examina a continuación la naturaleza de la jurisdicción, de la que defienden su carácter —indudable— de ordinaria, frente a la doctrina, hoy todavía dominante, que defiende el carácter de especial. Respecto al caso concreto del Tribunal de defensa de la competencia, sostienen su condición de órgano jurisdiccional mixto, lo que, naturalmente, es criticado desfavorablemente. Termina esta parte con un estudio de los conflictos jurisdiccionales.

El examen de la materia contenciosa constituye un capítulo fundamental en toda investigación como la presente. El estudio que aquí se lleva a cabo del acto administrativo y sus requisitos de impugnabilidad es verdaderamente notable. Defienden la existencia en España de un control jurisdiccional «práctico» de la constitucionalidad de la Ley, criterio laudable que no compartimos, y sostienen, con acierto, que son impugnables todos los Reglamentos, aunque no regulen materia administrativa (dato éste decisivo, creemos, en favor de la tesis objetiva acerca de la materia propia del Derecho administrativo). Se analiza a continuación el problema clave del llamado contrato administrativo, interpretando —punto en el que discrepamos— la frase del artículo 3.º, «cualquiera que sea su naturaleza», en el sentido de que la Ley se refiere no a la naturaleza pública o privada de los contratos, sino a los diversos tipos de éstos, según su objeto. Se estudian, por último, los problemas de la responsabilidad civil de la Administración, de la atribución de competencia por obra de Leyes determinadas y a las cuestiones prejudiciales.

La determinación de cuándo el actuar de la Administración no está sujeto al Derecho administrativo se resuelve para TRUJILLO, BOLEA y QUINTANA, valiéndose de un dato indiciario: el de la distinta posición de la Administración frente al titular del Derecho lesionado, aunque concluyen diciendo que «parece imposible dar un criterio genérico». Acaban defendiendo —tal como vimos hacia el Prólogo, y tal como muchos pensamos— la conveniencia de ampliar el ámbito de la jurisdicción a todos los asuntos que constituyen el «tráfico administrativo». Al enfrentarse con los actos políticos, los autores que trabajan sobre la base, de la que discrepamos, de que «el Derecho administrativo no puede ser edificado sobre una idea material de la función administra-

## BIBLIOGRAFÍA

tiva», defienden que aquellos actos emanan también de la Administración.

El siguiente subcapítulo se refiere al aspecto orgánico de la Ley y a los problemas de la competencia y del personal.

Con gran minuciosidad se analiza el concepto de capacidad procesal, el de legitimación (defendiéndose que un reconocimiento erróneo por parte de la Administración de una legitimación inexistente no vincula subsiguientemente al Tribunal revisor) y los problemas de la representación y defensa de las partes.

El título tercero se consagra al objeto del recurso contencioso (actos impugnables, pretensiones de las partes, acumulación y cuantía). Respecto al llamado acto inexistente dicen que en nuestro Derecho son inadmisibles, «por cuanto respecto a ellos desaparecería el objeto del recurso. Hay que estimar que el acto administrativo puede estar afectado por vicio de mayor o menor entidad en orden a su validez, pero que en todo caso existe y es posible su fiscalización». Respecto al problema de la terminación de la vía administrativa se presenta un cuadro completísimo de los casos de recurso jerárquico en la esfera local española.

El subcapítulo siguiente analiza el silencio administrativo distinguiéndolo de la inactividad administrativa y distinguiendo las vías de petición y de recurso.

En subcapítulo aparte se estudia la impugnación de disposiciones generales, y en el siguiente, los actos excluidos del recurso, examinándose los antijurídicos y condenables célebres apartados b), c), d) y f) del artículo 40. Los autores se abstienen de toda valoración en este punto, si bien defienden muy acertadamente que «los actos del artículo 40 son fiscalizables cuando se hubieren adoptado al margen de la competencia administrativa o con defecto formal». Defienden también la impugnabilidad de las resoluciones referentes a indemnizaciones debidas, como consecuencia de tales actos.

El capítulo siguiente se ocupa de las pretensiones de las partes, y el siguiente, ahondando en tal aspecto, de la congruencia y determinación de la norma aplicable, estudiándose el principio *jura novit Curia*, y su interesante aplicación en el artículo 43, apartado 2, de la Ley.

Son objeto de los dos subcapítulos siguientes los problemas de la acumulación y de la cuantía del recurso.

En el título 4.º y último se aborda el estudio del procedimiento, primero en sus aspectos más genéricos y luego en los

específicos, comenzándose por la problemática del recurso de reposición, del que opinan —erróneamente, a nuestro juicio— que cabe su admisión en supuestos diversos del de apertura del contencioso (sólo compartimos tal tesis en lo que respecta a la vía económico-administrativa. El estudio de la reposición es de los más largos y completos de este enjundioso libro.

Acaba el volumen primero con el examen del proceso de lesividad, precedido de un estudio sobre la revisión de actos en vía administrativa, en el que defienden como «normal la potestad de la Administración de revocar sus propios actos que, por cualquier razón, y aun no infringiendo el Ordenamiento, devengan inoportunos», de lo cual exceptúan el caso de acto declaratorio de derechos, supuesto en el cual lo procedente sería la expropiación del derecho, según la LEF. Defienden, con acierto, que la posibilidad de promover en cualquier tiempo la declaración de nulidad de los actos nulos da al traste con el sistema de plazos para el ejercicio de la acción contenciosa, que de este modo, y en tales casos, se ha convertido en imprescriptible. Y opinan —lo que no compartimos— que solamente la ilegalidad de un acto legítima a la Administración para promover la lesividad.

Al estudio del procedimiento específicamente considerado se consagra, ya en el tomo II, todo el voluminoso título cuarto, que abarca, prácticamente, todo el tomo segundo y último de la obra (956 páginas de las 1.200 que el tomo contiene). Con minuciosidad y soltura a la vez se analizan el procedimiento en primera instancia, los recursos, los procedimientos especiales, la ejecución de sentencias y las normas comunes a todos los procesos.

En el estudio del proceso en primera o única instancia, se examina la problemática del artículo 57, con progresivos criterios (véase, por ejemplo, la solución dada al caso de que el poder del recurrente figure ya en el expediente, o la dada al problema de la necesidad del previo pago, de acuerdo con lo que habían sostenido CLAVERO ARÉVALO y GARCÍA DE ENTERRÍA, o las que aparecen respecto a la subsanación de defectos). Respecto al plazo para recurrir se analizan todas las posiciones existentes en la materia, distinguiendo el acto expreso del presunto y los procesos comunes de los especiales. Concluye esta parte con sendos estudios de la notificación y publicación de los actos, así como del anuncio de interposición del recurso.

Prosigue el trabajo con el estudio de lo

que se entiende por expediente administrativo y los problemas que suscita su envío por la Administración a los Tribunales. Respecto al caso de desaparición del expediente, con exacto criterio, y frente a los postulados por GONZÁLEZ PÉREZ, defienden los autores que «no puede como norma general predicarse que el extravío del expediente pueda traer consigo la extinción del proceso». A la inadmisión inicial del recurso (una de las novedades de la LJC) se dedica el subcapítulo siguiente, sosteniendo, de acuerdo con la tesis reiteradamente espiritualista de la obra, y que acredita la auténtica madera de juristas de los autores, que no todos los supuestos del artículo 62, LJC, resultan insubsanables. A continuación se examinan el emplazamiento, la comparecencia y la personación, así como la demanda y la contestación a ésta, siendo de desear en este punto una más clara formulación de lo que debe entenderse por demanda (sin duda hay aquí una errata tipográfica). Se distingue con exactitud entre cuestiones, fundamentos de derecho, motivos, alegación y pretensión, añadiendo «entre las alegaciones jurídicas cabe plenamente en nuestra jurisdicción hacer alusión a normas que no estén en el derecho positivo». Exacto.

Aplauden los autores la expresión «alegaciones previas», en sustitución de la antigua de «excepciones», haciendo constar la dificultad práctica de su distinción con los presupuestos procesales. Respecto a la prueba, reivindican la necesidad de la misma, fijando en su justo sentido el carácter de la llamada «naturaleza revisora» de la jurisdicción. Se dedican interesantísimos apartados especiales a la prueba practicada de oficio, y a la que tiene lugar en los procesos en materia de expropiación forzosa. En el subcapítulo dedicado a la vista y conclusiones se señalan éstas como preferibles a la vista, en los casos en que el proceso es muy voluminoso, añadiendo que en los pleitos en que no hubo prueba podría prescindirse de estos trámites «que para nada o muy poco sirven».

Siguiendo doctrina ya consagrada, estudian TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA, separadamente, la terminación normal y la anormal del proceso, examinándose, pues, en primer lugar, con benedictina minuciosidad que no excluye la amenidad y la agudeza, los problemas de la sentencia a los que se dedican casi un centenar de jugosas páginas. Especialmente interesantes resultan las consagradas a las cuestiones de congruencia, y concretamente a la

*reformatio in pejus*, frente a cuya admisibilidad se pronuncian (posición contraria mantienen los autores para el caso del proceso administrativo, y ello al amparo de los artículos 93 y 119, LPA). Señalan la obligación del Tribunal, en caso de sentencia desestimatoria, de pasar «por el tamiz» de todos, absolutamente todos los motivos alegados. A continuación se examina el alcance de la frase «cualquier infracción del Ordenamiento jurídico», como fundamento de la sentencia estimatoria, diciendo del concepto capital de Ordenamiento, que es, respecto al derecho escrito, «algo más en cantidad y algo más en calidad»: con lo primero aluden a las otras fuentes previstas en el Código civil, con lo segundo aluden a los principios generales del Derecho, principios que ya han sido aludidos al hablar de «algo más en cantidad». A los principios los llaman los autores «foco proyectado por la norma constitucional», es decir, en España, por las llamadas Leyes fundamentales. Así llegan a sostener que «a través de esta concepción se llega a un control de la Ley... en una forma indirecta y suave, pues no se trata de fiscalizar la Ley, sino los actos de aplicación derivados de ella». Y concluyen los autores: «Si en un momento dado esas Leyes fundamentales se apartaran de los principios de Derecho natural, el Ordenamiento jurídico habría que buscarlo en aquéllas y no en éstos».

A continuación se estudia con detalle los problemas de la cosa juzgada, haciéndose constar respecto a la «gran analogía», como supuesta base de este instituto, la postura del Tribunal Supremo, contraria a admitir tal instituto.

El estudio de los modos anormales de determinación del procedimiento es muy prolijo. Se examinan el desistimiento, el allanamiento, el reconocimiento de la pretensión en vía gubernativa (la llamada satisfacción extraprocesal de la pretensión) y la caducidad de la instancia.

El capítulo II de este título procedimental *strictu sensu* se consagra a la impugnación de las resoluciones jurisdiccionales administrativas, distinguiéndose, según técnica ya habitual, recursos contra providencias y autos y recursos contra sentencias, y dentro de éstos, recursos ordinarios (apelación y súplica) y recursos extraordinarios (apelación extraordinaria, revisión y audiencia al rebelde). Respecto a las apelaciones fundadas en desviación de poder, se muestran partidarios de encomendar su conocimiento a la Sala de Revisión del Tribunal Supremo.

El capítulo III estudia la ejecución de sentencias. Nadie ignora que es éste uno de los puntos débiles de nuestro sistema contencioso. Los Magistrados TRUJILLO, QUINTANA y BOLEA se hacen claro eco de esta evidencia, y propugnan la traslación al campo de lo contencioso-administrativo de los poderes que al Juez atribuye el artículo 923 de la LEC. Distinguen aquí tres fases: la de comunicación al órgano administrativo; aquella en que este órgano decide cuál ha de ser su conducta, y, por último, la de ejecución propiamente dicha.

Se comienza el examen de los procesos especiales por el que versa sobre cuestiones de personal, al que precede una breve y profunda exposición de la trayectoria, un tanto accidentada, que estas materias han tenido ante el procedimiento de revisión; se concreta qué debe entenderse por «materia de personal», exponiéndose el diferente alcance que del concepto «funcionario público» tienen las Leyes de Funcionarios de RL y de EEA, por un lado, y la doctrina, por otro, considerando válido solamente este último, por su mayor extensión.

En el proceso de suspensión de acuerdos locales se distingue entre el relativo a acuerdos que deben suspenderse y acuerdos que pueden suspenderse. Respecto a los procesos electorales locales, niegan la procedencia en ellos de la reposición, mientras que afirman la necesidad, en estos casos, de una rigurosa prueba.

Tras tres subcapítulos dedicados al estudio de los plazos, de la suspensión de la ejecución del acto impugnado y de los incidentes, llegamos a otro punto capital en el pensamiento de los autores, y del que ya hemos hablado: la subsanación de defectos procesales.

Comienzan por considerar subsanables todos los defectos no incluidos expresamente en la relación del artículo 62 (aunque ya vimos que, incluso en este caso, piensan los autores que hay supuestos de subsanabilidad). Consideran, pues, insubsanables las faltas de jurisdicción, la de competencia o la de existencia de acto administrativo previo, así como la interposición defectuosa de la reposición y la caducidad de la instancia. La briosa defensa que en todo momento llevan a cabo de la posibilidad de recurrir (el llamado «principio *pro actione*»), nos parece que decae aquí un momento. Echamos de menos, por ejemplo, una nota de protesta frente a la tesis —que los autores no comparten— de la insubsanabilidad

de la falta de dictamen previo de Letrado en los casos de Corporación local demandante. Se corona este interesante subcapítulo con un estudio especial del enigmático artículo 129.

Concluye esta importantísima obra con sendos subcapítulos dedicados a las costas y al beneficio de pobreza, así como con ciento veinte páginas de formularios y dos completos índices (alfabético y de materias).

J. L. GONZALEZ-BERENGUER

BORDIER, E., y DEGLAIRE, S.: *Electricité, service public*. Editions Berger-Levrault. Paris, 1963. Dos volúmenes. 170 y 412 págs.

VILLAR PALASÍ, en *La intervención administrativa en la industria*, lamenta la existencia de miles de monografías sobre la dote inestimada o la anticresis (que sólo atañe a unos cientos), mientras a nadie importa la regulación de las centrales lecheras o de las panaderías (que afecta a millones de personas). El acierto de este juicio se manifiesta en el caso del servicio público de la electricidad, al cual, a pesar de sus numerosos usuarios, no se han dedicado por los administrativistas españoles más allá de unas páginas.

La tarea de estudiar este servicio público en Francia ha sido asumida esta vez por dos funcionarios del Ministerio de Industria, que sin excesivas preocupaciones doctrinales, con un espíritu eminentemente práctico, describen y exponen más que analizan la evolución y características del servicio público de la electricidad antes y después de su nacionalización. El resultado es un libro claro, de lectura agradable, y que sin ser de ninguna manera vulgarizador, puede servir a los usuarios del servicio.

Los dos volúmenes de la obra se dividen en tres libros, que llevan por título, respectivamente: «Cuadro legislativo y reglamentario fundamental del servicio público de la electricidad», «La nacionalización» y «Gestión actual del servicio público».

El orden de los temas que se van a tratar en el primer libro: 1.º Transporte y distribución de la energía eléctrica; 2.º Fuerzas hidráulicas, y 3.º La producción térmica de la energía eléctrica, cuando parece que el orden a seguir debería haber sido exactamente el contrario,

indica que los autores han adoptado el método histórico, que tan fecundos resultados suele producir en el Derecho administrativo. Ello se debe a que la legislación francesa sobre electricidad, al igual que la española, constituye un sector más del ordenamiento administrativo que ha ido evolucionando y superponiéndose al compás de los problemas que, cada vez con mayor gravedad y amplitud, han ido surgiendo. El primer problema que va a crear la electricidad, normalmente producida en pequeñas centrales térmicas y para consumo local, es el de su transporte —uso privativo de la vía pública, autorización— y su distribución —alumbrado público o privado, uso público, servicio público—. Más tarde, la posibilidad de transportar la electricidad a mayores distancias por medio de líneas de alta tensión y la necesidad de interconectar las grandes redes para equilibrar el suministro de electricidad en todo el país, van a requerir la intervención consiguiente de la Administración. La regulación de la producción de energía eléctrica es estudiada a continuación de la de su transporte y distribución, y antes la producción de origen hidráulico que la de origen térmico, a pesar de haber sido ésta la utilizada en primer lugar para la distribución al público. Y es que si la instalación de centrales térmicas, al amparo de la libertad industrial, no creaba problemas, la utilización que del dominio público de las aguas hacían los aprovechamientos hidroeléctricos, los creaba y graves. Las centrales térmicas, a pesar de haber venido suministrando energía eléctrica desde finales de siglo, no van a ser sometidas al régimen de autorización administrativa hasta el año 1935.

Configurado como servicio público el transporte y la distribución de la energía eléctrica por la Ley de 15 de junio de 1906, se va a gestionar de dos formas, una indirecta, a través del instituto de la concesión, y la otra directa mediante *régies*. Tres clases de concesión van a aparecer hasta la Ley nacionalizadora de 8 de abril de 1936: la de distribución pública de energía, cuyo concedente serán normalmente los Municipios; la de distribución a los servicios públicos y la de transporte, el otorgamiento de las cuales será asumido por el Estado. Estas figuras reflejan la necesidad sentida de crear al lado de la concesión de distribución al consumidor, típicamente municipal, unas concesiones como son las otorgadas a los llamados vendedores de energía al por

mayor y a los grandes transportistas de electricidad, que van a escapar del marco municipal, con la consecuencia inmediata de la asunción por el Estado de la titularidad sobre estos servicios públicos. La Ley de 8 de abril de 1946 va a reducir a dos las figuras de la concesión: primera, concesión de la red de alimentación general, y segunda, concesión de distribución pública de energía.

La preocupación de los poderes públicos por la regulación de la producción de energía eléctrica es posterior. En el caso de la producción de energía hidráulica, la dificultad que encontraba la instalación de saltos por no haberse previsto en la legislación sobre aguas el caso de este tipo de aprovechamientos, promovió la promulgación de la Ley de 16 de octubre de 1919, reguladora de la concesión, o autorización en su caso, de los aprovechamientos hidroeléctricos. La regulación de las centrales térmicas surgió más tarde, obedeciendo más a razones de policía industrial general que a ser destinada la energía producida al servicio público.

En resumen, de 1906 a 1946 el servicio público de la electricidad, excepción hecha de dos sociedades de economía mixta y de un número de *réggies* de escasa importancia, se gestionó a través de concesiones de producción hidráulica, de transporte y distribución.

El segundo libro, «La nacionalización», consiste fundamentalmente en un comentario al articulado de la Ley de 8 de abril de 1946, que nacionalizó la producción, transporte, distribución, importación y exportación de electricidad. La Ley encomienda la gestión de todas las empresas nacionalizadas a un establecimiento público denominado «Electricité de France. Service National». A pesar de la amplitud de esta fórmula, la Ley incurre a continuación en cierta contradicción al encomendar la gestión de la distribución a una serie de establecimientos que se habían de crear, denominados «Electricité de France. Service de Distribution», cuyas funciones asumía hasta su constitución el «Service National». Sin embargo, no han sido creados hasta la fecha dichos establecimientos y parece que se ha abandonado la intención de hacerlo, por las razones siguientes: 1.ª, dificultad de señalar las demarcaciones territoriales correspondientes a cada servicio de distribución; 2.ª, innecesariedad de multiplicar los establecimientos públicos gestores del servicio público de la electricidad, con el consiguiente aumento de gastos y de la

## BIBLIOGRAFÍA

dificultad de coordinación, y 3.ª, las colectividads locales han encontrado un modo satisfactorio de ser oídas mediante la creación de Comités Regionales de Distribución de la Electricidad, como órganos consultivos de los Directores Regionales de la Electricidad de Francia, y en los que participan sus representantes al lado de los de los usuarios y del personal.

Una vez estudiado el régimen jurídico del nuevo establecimiento público y la puesta en marcha de la nacionalización, se dedican dos capítulos, respectivamente, a la Caja Nacional de la Energía, establecimiento público creado para poner a disposición de la Electricidad de Francia los medios financieros necesarios, y al Consejo Superior de la Electricidad y del Gas, órgano de carácter consultivo y árbitro de los conflictos que puedan surgir entre las autoridades concedentes y la Electricidad de Francia, que ha pasado a ser concesionario único al mantenerse por la Ley de 8 de abril de 1946 el régimen de la concesión.

La última parte de la obra está destinada a «La gestión actual del servicio público». A la descripción del organigrama de la Electricidad de Francia y del Estatuto de su personal sigue la de la intervención del Estado, distinguiéndose la que tiene su origen en el carácter de autoridad concedente de éste, de la que lo tiene en la clasificación de la Electricidad de Francia como establecimiento público y, por tanto, sujeta a las disposiciones generales, normalmente de carácter financiero, sobre tales clases de organismos.

La ausencia de carácter crítico de la obra, aunque no la haga perder su utilidad, termina pesando sobre el lector, que esperaba la denuncia de algún defecto en la organización o gestión del servicio público de la electricidad en Francia, al lado de los continuos elogios que sobre él se hacen.

José TORREBLANCA PRIETO

CENTRO DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA: *Guía de la Administración del Estado*. Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Madrid, 1965. 507 págs.

Aunque la publicación de que se trata se presenta como la segunda edición de la «Guía de la Administración del Estado», constituye en realidad la tercera tentativa

realizada en este campo por la Presidencia del Gobierno. En efecto, una primera edición que no se cita ni cuenta en el texto actual tuvo lugar el año de 1960.

Esta primera edición, a pesar de su vida fugaz y escasa circulación, reviste para nosotros gran interés desde muchos puntos de vista. Conscientes, quizá, sus autores de que la movilidad orgánica de la Administración determina de modo inevitable la desactualización a corto plazo de una publicación de esta naturaleza —y consiguiente pérdida de utilidad práctica— se renunció en ella a todo alarde tipográfico y material (impresión en varios colores, papel de alta calidad, encuadernación costosa, etc.). De esta forma la *Guía* primitiva parece realizada deliberadamente, y a nuestro modo de ver acertadamente, con gran economía de medios.

La segunda edición, publicada a principios de 1963, presenta sobre la anterior la ventaja de incorporar organigramas al texto, pero abandona el formato adoptado inicialmente (el mismo que se viene utilizando con general aplauso en la «Colección de Estudios Administrativos» y otras numerosas publicaciones de la misma procedencia), para elegir en su lugar otro de mayores dimensiones y menos manejable. También se abandona el criterio de economía material que había inspirado la primera edición y, como consecuencia inmediata, el precio de la «Guía» se duplica, lo cual no contribuye, posiblemente, a aumentar su grado de difusión y eficacia informativa.

La edición actual insiste en esta línea, con el consiguiente *reajuste* del precio de la obra. Desde luego, hemos de confesar sinceramente que no conocemos ningún trabajo de esta clase cuya presentación material supere a la del que se comenta. Lo que nos parece discutible es que tal presentación resulte necesaria. Así, por ejemplo, todas las ediciones del «U. S. Government Organization Manual» (por evitar el caso de un país que se caracteriza, a la vez, por su experiencia en esta clase de publicaciones y por su abundancia de recursos económicos) tratan de conseguir un coste en consonancia con la duración calculada a la utilidad y manejo de la obra (\$ 1,50 ejemplar en 1963). Lo mismo podría decirse de los «Manuales» y «Guías Administrativas» elaboradas en diferentes países.

En la relativo al contenido de la *Guía*, se ha de admitir, desde luego, que no es tarea fácil ofrecer al público una visión sucinta de nuestra Administración de for-

ma clara y correcta. Toda observación o reparo que se pueda realizar en este punto ha de partir, por tanto, de reconocer la dificultad de la tarea valorando el esfuerzo que supone su ejecución.

A nuestro parecer, la descripción de cada Ministerio resulta en ciertos aspectos demasiado escueta, mientras que en otros llega a un excesivo grado de detalle. Aunque en esta materia cabe, naturalmente, sostener criterios diversos, suele ser normal (existe una técnica aceptada generalmente en esta clase de publicaciones) recoger en epígrafes separados los datos relativos a: a) *creación*, b) *objetivos*, c) *organización* y d) *actividades* de cada Departamento. La *Guía de la Administración del Estado* omite toda referencia a algunos de estos puntos y dedica, quizá, demasiada atención a otros. En realidad, en el texto sólo se lleva a cabo una descripción pormenorizada del contenido funcional de cada Departamento ministerial y de sus correspondientes subdivisiones orgánicas.

Esta descripción aparece realizada, la mayor parte de las veces, por vía de reproducción o extracto de disposiciones reglamentarias (que, por cierto, no se citan). En este punto la publicación que se comenta adolece, en algunas ocasiones, de un grado de prolijidad que estimamos innecesario en una *Guía* de tipo general que se destina a los administrados, aunque pueda resultar conveniente en otras elaboradas con distinto fin o por cada Ministerio en concreto (así ocurre, por ejemplo, cuando se desciende a detallar las funciones administrativas internas de carácter común o general). Esta minuciosidad contrasta, además, con la omisión de toda referencia a las actividades de las delegaciones y oficinas provinciales de la Administración Central, a través de las cuales se suelen establecer las relaciones y contactos directos más frecuentes con los particulares.

Por otra parte, la edición actual ofrece, con relación a las anteriores, el acierto de incorporar la descripción de los Departamentos militares, con la excepción, justificada en el preámbulo, del Ministerio de Marina.

Mención aparte merecen los organigramas que preceden a la descripción de cada Departamento. A nuestro modo de ver, una crítica sincera sobre este punto no puede ser favorable en absoluto. La disposición gráfica adoptada, que parece inspirarse en la propuesta por la *Association Française de Normalisation* (norma NF

Z-12 001), aunque sin ajustarse a las prescripciones de la misma, no resulta adecuada para organigramas de tipo informativo. La propia norma NF Z-12 001 limita el empleo de esta forma de ramificación a los organigramas elaborados con vistas al análisis de la organización (organigramas de trabajo), excluyendo expresamente los que se confeccionan con finalidad meramente informativa.

Como consecuencia de la disposición gráfica elegida, los organigramas de la *Guía* actual resultan innecesaria y exageradamente grandes, dando lugar en algunos casos (Hacienda y Gobernación) a representaciones difícilmente manejables. Este inconveniente ha tratado de obviarse acudiendo, en dichos casos, a un plegado verdaderamente original.

El tratamiento gráfico recibido por las unidades de la administración periférica es extraordinariamente variado. En algunas ocasiones tales unidades se indican numéricamente (Obras Públicas, Vivienda), recogiéndose en otras sin expresión numérica (Industria, Educación Nacional), o bien omitiendo toda alusión a su existencia (Trabajo, Agricultura, Información y Turismo). Incluso en algún Departamento (Hacienda) se recogen ciertas unidades de esta clase (Inspecciones regionales) y se prescinde de otras (Delegaciones y Subdelegaciones).

Sin embargo, los reparos de mayor importancia que pueden realizarse afectan principalmente a la posición gráfica de los organismos autónomos y a las complicaciones e irregularidades del trazado.

Con relación al primer aspecto, se observa que los organismos autónomos han sido tratados, por lo general, como unidades integrantes de la Administración centralizada, apareciendo por tanto como subdivisiones orgánicas de los diferentes Ministerios o Direcciones Generales. Tal disposición, desde luego, ni es usual ni se estima correcta. Las relaciones que ligan a los organismos de la Administración institucional con los distintos Ministerios no deben reflejarse como si se tratase de vínculos jerárquicos ordinarios.

En lo relativo a las anomalías del trazado, y sin entrar en detalles concretos que alargarían sin necesidad estas notas, se puede apreciar que la forma de ramificación elegida se varía en ocasiones sin que se pueda apreciar el motivo, bien retrocediendo a la izquierda o incluso progresando hacia arriba (en ciertos casos la línea que representa la relación principal de autoridad-responsabilidad penetra por

## BIBLIOGRAFÍA

debajo del recuadro que se destina al órgano subordinado).

Se señala también la presencia de algunas líneas sin cerrar (?) y de otras que recogen relaciones que no existen, acusándose sobre todo una extraordinaria abundancia de cruces de líneas (producida, quizá, al tratar de recoger relaciones secundarias que, normalmente, no deben figurar en un organigrama informativo y que, por lo general, no interesan al administrado), con lo cual se llega a impedir la comprensión del gráfico. A nuestro juicio, entre los organigramas informativos publicados en los primeros volúmenes de la Revista «Documentación Administrativa» —e incluso entre los contenidos en la edición anterior de la «Guía de la Administración»— y los que se comentan, media una notable diferencia a favor de aquéllos.

En resumen, creemos que se puede afirmar que la «Guía de la Administración» supone un considerable y meritorio esfuerzo y representa un instrumento de valor innegable desde un punto de vista práctico, aunque cabe obtener en ella ciertas mejoras en lo relativo al contenido y sistemática utilizada y se debe señalar la existencia de serios inconvenientes y defectos en los organigramas que acompañan al texto. Por otra parte reviste una presentación material excesivamente costosa para una publicación de esta clase, expuesta siempre a perder utilidad en cualquier momento. No es necesario decir que, a consecuencia de las últimas reformas operadas en algunos Departamentos, el contenido de la «Guía» se encuentra ya ligeramente modificado.

Luis BLANCO DE TELLÁ

CULLINGWORTH, J. B.: *Town and Country Planning in England and Wales*. Allen & Unwin, Londres, 1964, 301 páginas.

Conseguir dar en un volumen no demasiado amplio todas las características de la ordenación territorial británica no es tarea fácil y sólo la acreditada maestría del Profesor CULLINGWORTH ha podido llevarlo a cabo con el acierto que define a la obra reseñada. Con amenidad y profundidad aunadas, examina lo que es, a buen seguro, uno de los temas básicos de la política y de la administración del mundo moderno, demasiado frecuentemente abandonado, como todos los temas básicos, a estrategias de salón y a arbitristas

de vía estrecha. Es aleccionador ver cómo en Inglaterra, país pionero en la política de ordenación del suelo, los problemas se presentan hoy con tanta agudeza y bajo iguales perspectivas que en otros, en donde la preocupación pública por la materia comienza apenas a producir resultados —y en donde el sector privado, salvo, justo es decirlo, a la hora de las conferencias internacionales— para evitar posibles lesiones a sus intereses, se ocupa únicamente en frustrar las realizaciones públicas.

La obra del Profesor CULLINGWORTH comienza con un breve examen de la ya dilatada historia de la legislación planificadora británica. Analiza después la división de competencias de ordenación del territorio, tanto a escala nacional —en donde interviene, a más del Ministerio de la Vivienda y Régimen Local como entes gestores de la política total de ordenación, el Ministerio de Transporte y el de Comercio en lo referente a localización industrial— como a escala local. Los entes locales ingleses, con toda su tradición de competencia y eficacia, se han visto desbordados por los problemas de ordenación: «La transferencia de facultades de ordenación de distritos a condados era necesaria para todo el mundo, salvo para los distritos». Una planificación a escala regional es cada vez más imperiosa «para emprender las funciones cada vez más amplias y mayores, para planificar totalmente áreas cada vez más extensas, para mantener el equilibrio entre los intereses contrapuestos de las zonas urbanas y las rurales y para negociar con los demás entes la planificación en materias de alcance y trascendencia regional, como la descongestión de las conurbaciones».

El libro trata, además, de temas que, si no radicalmente nuevos, han cobrado importancia redoblada en la evolución reciente de la sociedad: la planificación del ocio y las *amenities*, de tanta importancia en los aprovechamientos turísticos, es uno de los ejemplos sobresalientes. No faltan, por supuesto, las materias eternas del urbanismo: la restricción del crecimiento urbano, con su teoría de medidas y contramedidas; la creación de nuevas ciudades o el tremendo problema de la renovación urbana, no sólo en cuanto al «saneamiento interior» de nuestra legislación clásica, sino como efectiva reestructuración de las zonas urbanas al servicio de la nueva dinámica vital y como correctivo de sus excesos —la referencia al informe BUCHANAN es inevitable—. No menos im-

portante, por supuesto, es el tema del valor del suelo, en donde la legislación británica, en los últimos decenios, ha ido dando sucesivos y desafortunados bandazos, los últimos y más significativos de los cuales son, respectivamente, el retorno a los precios de mercado como norma genérica establecida por la Ley de 1951, y el propósito laborista, aún no llevado a la práctica, de nacionalización de las plusvalías.

Por detrás de la exposición objetiva de una situación de hecho es fácil adivinar la posición personal del autor, en cuanto a la necesidad de una política central y regional enérgica, sustentada en una educación colectiva sobre los propósitos de la ordenación territorial y una participación real de los afectados en el proceso de redacción y ejecución de los planes. Administrativamente, la esfera central y, en su caso, la regional, han de asumir en forma más coherente y completa las funciones planificadoras —tanto de ordenación como de ejecución—, por cuanto «no resulta posible establecer un órgano de planificación suficientemente dotado en cada ente local». Pero todo ello requiere vocación, perseverancia y una paciencia a prueba del egoísmo de los particulares y de la estulticia de tantos *town clerk* y similares como andan dispersos. Los problemas de la ordenación territorial, que ponen cada vez más en juego la totalidad de los elementos constitutivos de la sociedad humana actual, son, en Inglaterra como en el resto del mundo, un universo complejo y contradictorio, esencialmente político en cuanto que la solución óptima no es la ideal de cada sector, sino la menos mala de las tristes componendas alternativamente imaginables. No otra es la lección magnífica del urbanismo inglés —a pesar de todas las lacras tan claramente puestas en evidencia en este libro—: la de su impertérrito realismo, que sabe huir de las concesiones vergonzantes y también de las utopías desenfundadas.

M. P. O.

DUEWEL, Peter: *Das Amtsgeheimnis*. Ed. Duncker y Humblot, Berlín, 1965, 258 págs.

El «secreto oficial» carece de una regulación unitaria en el Derecho alemán. Las normas relativas a la obligación de su mantenimiento o la posibilidad de su revelación se encuentran dispersas a lo

largo del ordenamiento y son muy diferentes según se refieran al ámbito procedimental civil o penal, al parlamentario o al puramente administrativo. El libro del Doctor DUEWEL constituye un esfuerzo por dotar a esta materia de una base dogmática unitaria desde la que se pueda desarrollar un tratamiento congruente a normas tan inexplicablemente dispersas.

En la primera parte se analizan los «elementos conceptuales del secreto oficial». Si secreto es un hecho conocido solamente por un círculo determinado o determinable de personas y sobre el que existe un interés en su no revelación, los elementos esenciales del concepto se han de encontrar precisamente en los portadores o conocedores del mismo (que en el ordenamiento aparecen tipificados de una manera un tanto casuística: militares, jueces, funcionarios, notarios, etc.) y en el interés que puede justificar su no revelación. En este punto hace el autor una importante distinción entre el secreto propiamente dicho y los *medios de conservación* del secreto. Esta distinción puede parecer obvia, pero es un hecho que el legislador na la tiene nunca en cuenta, ya que en ningún momento se ha preocupado de regular el secreto oficial, deteniéndose simplemente en la regulación, más o menos perfecta, de los medios de su conservación, concretamente: el deber de guardar silencio y la negativa a facilitar informaciones y dar vista a los expedientes y documentos administrativos.

En la segunda parte se examinan los que podrían denominarse aspectos dinámicos del secreto oficial: ¿hasta qué punto debe guardarse el secreto y qué razones puede provocar su revelación? En líneas generales, pueden regir aquí dos principios muy diferentes y que vienen impuestos por la situación política y constitucional del Estado. En los países de más clara inspiración democrática domina el principio de la publicidad, conforme al cual tienen los ciudadanos derecho a conocer todas las actividades oficiales, salvo aquellas que sean declaradas secretas de modo expreso y legal. En cambio, en los países de menor sensibilidad democrática o en aquellos otros en que aún pervive el espíritu del Estado absolutista o de policía (como es el caso de Alemania), rige el principio de la reserva, conforme al cual toda la actividad oficial es secreta, salvo los casos en que expresamente se admite su comunicación a los ciudadanos. Esto supuesto, el gran problema del tema es de-

terminar cuáles son estos casos y darlos un tratamiento adecuado.

En primer término, la solución debe darla el legislador. Pero del minucioso análisis que el autor realiza del ordenamiento de su país, resulta que las normas no dan una respuesta definitiva al problema, sino que se limitan a enumerar una serie de casos en los que se admite que la Administración *puede* quebrantar el secreto. Lo cual significa que la solución se traslada a otro terreno y lo que en realidad debe examinarse es la conducta de la Administración dentro de este repertorio de casos posibles. Tal línea de conducta parece ser aparentemente clara: se trata de valorar en cada caso dos intereses contrapuestos: el interés (ordinariamente público) de conservar el secreto, y el interés opuesto (ordinariamente privado) en su revelación. El análisis que DUEWEL realiza de estas series de valoración de intereses (págs. 123-171) es, desde luego, la parte más importante de la obra.

En la tercera parte se estudia la protección jurídica del secreto oficial, es decir, los medios jurídicos de que disponen los Tribunales, fiscales, Parlamento y ciudadanos para hacer valer su interés en el conocimiento de un secreto oficial; dedicándose epígrafes especiales al tema de la vista del expediente y de la discrecionalidad administrativa a la hora de resolver estos casos.

La obra se cierra con importantes sugerencias de *lege ferenda*, un amplio repertorio bibliográfico y la transcripción de las normas más significativas que regulan esta materia en Austria, Suiza, Francia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Conviene subrayar este último extremo porque precisamente una de las características de este trabajo consiste en el constante manejo del Derecho comparado a lo largo de todas sus páginas. El libro, realizado bajo la dirección del Profesor ULE, va precedido por un breve prólogo del mismo.

Por último es de señalar que, conforme advierte ya el autor en el prólogo, aquí no se toman en consideración los aspectos sociológicos del tema. En realidad, ello no significa una pérdida demasiado grave y, en otro caso, se hubiera roto de modo evidente la armonía temática del libro. En cambio, creo que se echa de menos una perspectiva histórica del problema, que hubiera aclarado muchos de los aspectos técnico-normativos que tan minuciosamente ha desarrollado el autor. En definitiva, la visión del secreto oficial que hoy se tiene en Alemania, como en tantos

otros países, no es sino una supervivencia histórica, cuyo anacronismo, y las razones del mismo, es útil precisar.

A. NIETO

GALLION, Arthur B. y EISNER, Simón: *Urbanismo: Planeamiento y diseño*. Cia. Editorial Continental, S. D. México, 1963, 535 págs.

1. El problema de la planificación de la ciudad, de su ordenación, es planteado desde los puntos de vista de su historia, su presente y posible futuro.

Desde que el hombre, abandonadas las cuevas, comienza a vivir en comunidad, se han planteado problemas y soluciones para una más fácil vida de sus componentes, tomándose toda clase de medidas, como ya hace HAMMURABI en su código al castigar duramente al constructor poco escrupuloso.

Con una profusión encomiable de detalles técnicos se plantea en la obra la evolución de la ciudad, presidida siempre por un ideal político o económico que la hace prosperar o arruinarse.

La ciudad antigua se proyecta en función de su defensa y frente a la concepción autoritaria del próximo oriente de Palacio dominando la urbe, surge la democrática griega del Palacio como centro de la actividad ciudadana. Frente a inmensos monumentos rodeados de hacinaamientos interminables, ciudades hechas, por primera vez, en función de la vida comunitaria.

Así, sobre la base de las ciudades griegas, surge quizá la primera medida de planificación urbanística, atribuida a HIPPODAMUS, arquitecto de Mileto, que en el siglo de Pericles se planteó el problema del orden urbano, coincidiendo con el momento en que Grecia intentaba ordenar todas las actividades del hombre. HIPPODAMUS aplica a la ciudad el sistema de la parrilla, conocido en pequeño, en Egipto, Mesopotamia y Valle del Indo, para obtener una racional distribución de vías y edificios, siendo Olinto una de las ciudades por él proyectadas.

Además, el incremento de las actividades de gobierno hace nacer la necesidad de «espacios públicos», como salas de Asamblea y Consejo, etc., haciendo del ágora o plaza del mercado centro de la vida ciudadana.

En cuanto al tamaño, fija el ideal en los 10.000 habitantes; PLATÓN le había fijado entre 5.000 y 10.000. Sólo tres ciu-

dades sobrepasaron la cifra. Atenas entre ellas, con 100.000 a 150.000 habitantes.

La vivienda se basa en el hecho de que el griego se relaciona y negocia fuera de casa, siendo éste un refugio tranquilo, proyectado hacia dentro, con una orientación precisa —lo que ya configura la ciudad—.

Con la expansión hacia el exterior, esto cambia, al nacer grandes urbes como Pér-gamo, Alejandría, Siracusa, Condohor, que originan nuevos problemas, como entuallamiento, defensa, alienaje etc.

Es Roma quien da un nuevo paso. Aceptando las formas griegas (incluso en sus campamentos militares), se ocuparon de la organización y gobierno de la ciudad, de su administración, etc., y al heredar los problemas de grandes hacinamientos de masas en unidades comunales, como pueblo eminentemente práctico, se dedicó a su solución (aprovisionamiento, aguas, drenaje, etc.).

La construcción romana «no fué en realidad el planeamiento de ciudades, sino una serie de monumentos, cada vez mayores, para gloria de los soberanos»: En las ciudades coloniales se siguió el habitual plano de los campamentos militares.

Augusto se vió obligado a decretar medidas de ordenación al limitar la altura de los edificios a veintiún metros, pretendiendo organizar la congestión, que, a diferencia de ciudades residenciales, como Pompeya, maniató a Roma.

2. Tras el paréntesis de ciudades-estado, surge la ciudad medieval. Alrededor del comercio y sobre sus fueros se elevan nuevas ciudades, con nuevas características, originadas por nuevas necesidades. Con las organizaciones de mercaderes y artesanos surge un nuevo orden social, desafiando incluso a los señores feudales. Las primeras ciudades se centran en la iglesia, el castillo o el monasterio.

Por las características de los lugares de ubicación, las ciudades son harto irregulares quizá intencionadamente para mejor defensa. La calle se considera parte integrante de los edificios vecinos y sólo circulan peatones, no carruajes, dejando para éstos las calles principales. Quizá por las guerras y sufrimientos de los pueblos, eliminó el sentido de clase y desarrolló el sentido comunitario de la vida urbana; cada habitante se sentía conscientemente parte de ese todo que era la ciudad.

El número de las ciudades creció rápidamente, mas ellas no aumentaron mucho. La defensa, murallas, etc., establecían un límite. Pocas ciudades sobrepasaron los 50.000 habitantes y de los dos

kilómetros de longitud. El agua se cogía en fuentes y la cloaca no existía, yendo desperdicios y aguas negras a la calle.

3. El mercantilismo renacentista concentra los centros de población. Durante el siglo xv Florencia pasó de 45.000 habitantes al doble; París, de 100.000 a 250.000, y también Venecia superó los 200.000. El feudalismo decae y la propiedad del campo pasa a una nueva clase: los ricos comerciantes.

Todo ello llevó a las ciudades a una congestión, en límites aún no conocidos, lo que obligó al planteamiento de cuestiones que solucionar. La pólvora y la cultura neoclásica se encargaron de encauzar la reforma, desapareciendo murallas y reapareciendo el carácter monumental del arte clásico. El eje y la línea central fueron los símbolos de la creciente concentración de poder temporal. En el amontonamiento medieval se trazaron espacios abiertos, las plazas que ocuparon a los urbanistas: Campodoglio, San Marcos, San Pedro, Plaza Real y de las Victorias en París, etc.

VAUBAN, arquitecto militar de Luis XIV, creó nuevas defensas que sustituyeron a las murallas y se crearon paseos y avenidas en su lugar, como la Ringstrasse, de Viena. El absolutismo creó ciudades nuevas, en función del Palacio real y sus jardines, como Versalles, Kórlsruhe y Mannheim.

El diseño pasó de los espacios cerrados a los abiertos del siglo xviii, de amplitud desconocida. En Inglaterra el clasicismo formal, sin grandes monumentos, mas con importantes proyectos de mejora, como el de Wren, para Londres, que colocaba la Bolsa, el nuevo poder, en el centro de la ciudad.

Mas detrás de todo ello, el problema de un sistema sanitario razonable y distribución de agua suficiente seguía sin resolverse. La ciudad barroca, tras desplegar sus grandes espacios abiertos, sofocó al pueblo, mientras se producía un gran cambio: la ciudad industrial.

Mientras, en América, las primeras ciudades —hablamos de Estados Unidos, donde el autor centra su atención— fueron algo irregulares en su trazado. En cambio, frente al límite europeo de reformar, allí se ofrece la posibilidad de crear. Además, se crea en función de la vida del pueblo, haciendo que su vida sea más fácil y agradable. Así nacen ciudades que, aceptando generalmente el sistema de la pa-rrilla, intercalan parques y centros polí-

## BIBLIOGRAFÍA.

ticos, religiosos y culturales. Ciudades que antes de ser construídas tienen el problema sanitario y de drenaje solucionado y en sitios oportunos para ello. No tienen el problema de una base medieval en lugar abrupto, que hace de las ciudades europeas un problema urbanístico. Teruel, por ejemplo, es una ciudad incomprensible desde un punto de vista de un urbanista actual.

Se adoptó el ejemplo europeo de avenidas centrales y bocacalles y barrios tranquilos a ambos lados de estas avenidas. Eran, por ejemplo, Filadelfia, tableros de ajedrez, que con la aglomeración posterior han originado nuevos planteamientos y problemas, como lo constituye hoy Nueva York. El arquitecto J. E. WOSE ganó un concurso para proyectos de apartamentos baratos con bloques que ocupaban el 85 por 100 del terreno (1).

4. El siglo XIX ve nuevas corrientes. Se mira al pueblo en sus necesidades y todo el siglo contempla intentos de arreglo de la situación, grave, originada en los núcleos industriales por el amontonamiento de obreros que viven en condiciones miserables. Así nace en Inglaterra la Sociedad para el Mejoramiento de los Pobres, que, aunque de carácter meramente filantrópico, ya se plantea el problema. Comienza una corriente de los llamados utopistas. Así se proyectan «Comunidades asociadas de Templanza» de 10.000 habitantes, pero que aceptando de distribución clasista, colocaban en el centro las clases fuertes y en los extremos de un cuadrilátero fábricas y clases humildes. Aunque nada de esto se llevó a cabo, en este ambiente, en 1844, nace la primera cooperativa de consumo. Todo ello, unido a algunas epidemias graves, obligó al Poder a ocuparse de ello; así, el príncipe Alberto, Napoleón III y en Alemania la Sociedad de Edificación de Berlín, crearon barrios-modelo para obreros; ciudades-modelo que los grandes fabricantes comenzaron a construir, en las que se enfrentan con la necesidad de espacios abiertos, puesto que el terreno de las ciudades hacía casi imposible el acceso directo al campo de las medievales.

Más aún no se puede hablar de planificación urbana; es en el siglo XX cuando comienza a ser normal esta solución, cuando la densidad originada por la especulación de terrenos crea situaciones-límite que obligan, unidas a la mayor participa-

ción popular en el poder, a tener en cuenta el bienestar del ciudadano. El autor calcula de los 546 kilómetros cuadrados que ocupa Chicago han pasado de 168.000 dólares de valor a 2.000.000.000 en 1932.

5. La ciudad de los contrastes, según la original calificación del trabajo, nace con la lucha de hombres que, como HAÜSSMANN en París, se enfrentaron con su época, con una visión genial para organizar la reforma administrativa de las ciudades a base de una reforma urbana previa. Nace el bulevar y la ordenación estrellada de París; otras ciudades la adoptan.

Se llega a la «zonificación» de las ciudades, con zonas residenciales, donde el comercio se prohíbe. Se lucha contra el medio ambiente que RUSKIN, CASLYLE, DICKENS, ENGELS y DISRAELI denuncian. Patrick GREDDES es el primero que afirma que en la base de toda reforma deberían entrar todas las fases de la vida humana, o sea, integrar el planeamiento físico con las mejoras sociales y económicas. Así nace lo que el autor llama Planeamiento Regional. A la vez, Ebenezer HOWARD crea la ciudad jardín como solución frente a la fealdad y las condiciones poco salubres de la ciudad industrial. La especulación se ocupa de acabar con sus posibilidades.

Tras ello se produce la ciudad satélite, de adopción nada fácil, por las necesidades añejas de aprovisionamiento y transportes que produce.

Es en Alemania donde todo ello se va ensayando, Margarethen-Hohe en Essen, Possmorweg en Hamburgo, Pramheim y Romerstadt en Frankfurt. En este sentido la vilipendiada decena de los años veinte es fundamental. Mas la urgente necesidad de construir nuevas viviendas no dejó tiempo ni fondos para llevar a cabo un verdadero programa de eliminación de tugurios. Para llevar a cabo esto se disponía de dos armas: la sociedad de utilidad pública y la sociedad cooperativa. El plan de viviendas alemán de los años 1920-1930 es un ejemplo de la democracia urbanística en acción. En una época que económicamente no era buena, la efectividad del sistema se demostró. Tres de estas cooperativas, *Dewog*, *Gagföh* y *Heimat* construyeron 71.000 viviendas y fueron más de 4.300 las cooperativas existentes en el territorio alemán.

Se consideró dentro de la planificación desde el terreno hasta la orientación, incluyendo calles y zonas verdes. Esto, aunque produjo una uniformidad exasperante fue el primer paso en grande para

(1) Cuando fueron prohibidos, ya había demasiados.

que la ciudad sea, en palabras de LE CORBUSIER, «lugar para el desarrollo de una biología completa, una existencia razonable...»

Los autores, partiendo de esta base, hacen un examen de la ciudad actual, el proceso de planteamiento, afirmando la necesidad de planes amplios, zonificación y reconstrucción de nuestras ciudades actuales. Examina las teorías de los nuevos utopistas. Las teorías de los grandes urbanistas. Soluciones como la de LE CORBUSIER, el genio recién fallecido que dirigió la construcción de Chandigoh y maestro de NIEMEYER, autor del plan de Brasilia, para reconstrucción de las ciudades proponiendo la concentración en lugar de la congestión. Grandes bloques con espacios abiertos y verdes, etc. El problema de la vivienda actual, sobre su venta o arrendamiento, la política inglesa de tierras, etc. En fin, por su documentación, bibliografía, es una obra esencial para el urbanista, tanto desde el punto de vista técnico como los jurídico, sociológico y político.

J. A. STORCH DE GRACIA

GUAITA, Aurelio: *Derecho administrativo especial*. I. 2.ª edición. Librería General, Zaragoza, 1965, 294 págs.

En el número 45 de esta REVISTA, al dar noticia de la aparición del tercer tomo de esta obra —que constará de cinco volúmenes— aludimos a la conveniencia de ponerla al día una vez publicada en su totalidad. Nuestra previsión se ha visto superada por la del propio autor, que ya hoy nos ofrece —aun antes de dar cima a su tarea— la segunda edición del primer tomo de su *Derecho administrativo especial*. Bien entendido que no se trata de una mera reimpresión, sino de una auténtica segunda edición en la que, al mismo tiempo que se realiza la deseada puesta al día, reciben adecuado tratamiento materias silenciadas en la primera edición (*ad exemplum*, pág. 212 y sigs., derechos pasivos y recurso económico-administrativo) y se hacen también algunos retoques sistemáticos.

Como decíamos entonces, nuestro juicio general sobre el planteamiento y la realización de este trabajo es absolutamente favorable. El profesor GUAITA revela un profundo conocimiento del Derecho positivo, de la jurisprudencia y de la doctrina, habiendo conseguido una obra de consulta

indispensable para cualquier tipo de trabajo —práctico, docente o discente— relacionado con el Derecho administrativo.

Por supuesto, este favorable juicio general no supone coincidencia absoluta con las opiniones sustentadas en puntos concretos por el autor. Científicamente hablando, la coincidencia total o es plagio, o es servilismo, o es carencia de imaginación, raíz última de la ciencia como también de la poesía.

Ante un trabajo de la extensión del presente son lícitas, creemos, dos posturas a la hora de hacer una recensión del mismo: o bien se intenta una exposición descriptiva del contenido total del mismo —con algún que otro atisbo de opinión personal—, o bien se aborda un punto concreto estudiando y valorando la postura del autor. Esta última es la elección que hacemos aquí. Y en consecuencia vamos a examinar un tema que, por nuestra particular dedicación, nos parece de interés: el de la posible aplicación del principio del silencio administrativo en las reclamaciones económico-administrativas.

A juicio del autor (pág. 235 y sigs.), el que el RPEA nada diga sobre el silencio administrativo no supone «ninguna omisión involuntaria, ni tampoco de que el Reglamento se remita a los preceptos generales que sobre el silencio figuran en la LPA: el Reglamento, que es especial respecto de dicha Ley, no incluye el silencio entre los modos de terminación del procedimiento económico, dando con ello a entender, sin lugar a dudas, que el procedimiento no puede terminar por silencio; lo contrario sería absurdo, pues los Tribunales económicos se han creado precisa y exclusivamente para resolver estos recursos... Aunque tuvieran dudas racionales o fueran deficientes los preceptos legales». Y por nota añade: «Una gran parte del Reglamento no ha hecho más que transcribir artículos de la tan citada Ley general (LPA), a fin de que un único texto, el Reglamento, contuviera todo lo aplicable al procedimiento económico; la omisión del silencio no es, pues, un arbitrio «ahorrativo» (para no repetir lo ya dicho en la Ley), sino plenamente deliberada».

Esta tesis negativa, defendida ya por el autor en la primera edición de la obra que comentamos (año 1960, pág. 172), se acoge por GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho administrativo*, III, Madrid, 1963, página 204), que considera que en la vía económico-administrativa «ni siquiera se acepta la hipótesis del silencio administra-

## BIBLIOGRAFÍA

tivo». Igualmente CLAVERO (*Ámbito de aplicación de la LPA*, núm. 29 de esta REVISTA, 1959, pág. 327) —aunque mantiene una postura que pudiéramos llamar atenuada en relación con el tema de la supletoriedad de la LPA respecto del RPEA, pues admite que en un caso de insuficiencia u oscuridad de éste podrá acudir a aquella, siempre que las soluciones que ofrezca la LPA sean compatibles con las características de la legislación económico-administrativa— entiende con referencia concreta al problema del silencio que no es posible su admisión en las reclamaciones económico-administrativas.

Frente a la tesis anterior se ha manifestado GONZÁLEZ PÉREZ (*Los recursos administrativos*, Madrid, 1960, pág. 226, y *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pág. 932), si bien se limita a decir que al no disponer nada sobre el silencio el RPEA «parece que debe aplicarse, con carácter supletorio, el artículo 94, LPA».

Nuestra opinión sobre el problema es la de que, efectivamente, el principio del silencio administrativo debe y puede hacerse jugar en las reclamaciones económico-administrativas. Y ello por las siguientes razones:

a) Porque no puede ni debe llevarse la especialidad de lo económico-administrativo más allá de lo que exija la propia especialidad de la materia. Esta puede justificar una tipificación orgánica de los órganos encargados de resolver este tipo de reclamaciones. Puede asimismo justificar determinadas particularidades procedimentales (por ejemplo, la vigencia de la doble alzada). Pero creemos que es forzar de un modo inaceptable el criterio de la especialidad el afirmar que ésta exige la supresión de una garantía tan importante como la del silencio administrativo.

b) Porque no creemos que pueda afirmarse que el RPEA contiene todo lo aplicable al procedimiento económico, ni que los redactores del mismo persiguieran el que un único texto se manejara en la práctica, prescindiendo de tener que recurrir a la LPA. Esto no aparece dicho en ninguna parte del RPEA ni de la LPA. Pero es que además el RPEA se remite expresamente a la LPA en alguna ocasión (arts. 8 y 63), lo que permite dudar seriamente de esa pretendida «autonomía» que se le quiere atribuir.

c) Porque tampoco puede justificarse la exclusión del principio del silencio basándose en la rigurosidad con que se establece en el artículo 104 RPEA la obliga-

ción de resolver que tienen los Tribunales económico-administrativos, pues aun cuando este precepto reproduzca casi literalmente la dicción del artículo 6 del Código civil, en realidad la misma obligación de resolver tienen los órganos administrativos de cualquier clase que sean frente a las peticiones que les dirijan los particulares (arts. 70, 1, y 94, 3, LPA). Este argumento, por otra parte, se refuerza notablemente después de la nueva redacción dada por la Ley de 2 de diciembre de 1963 el artículo 70, LPA. En la redacción de 1958 se decía que las autoridades y organismos de la Administración del Estado estaban «obligados a resolver las instancias que se les dirijan por las personas directamente interesadas, o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo» (párrafo 2). Esto último significaba tanto como dar carta blanca a la Administración para excusarse de resolver «bajo pretexto de oscuridad, insuficiencia o imprecisión en los textos legales». Pues bien, esta posibilidad se ha yugulado también en la nueva redacción que se aproxima así a la más contundente formulación que la obligación de resolver tiene en el RPEA y en alguno de los Reglamentos derogados (por ejemplo, artículo 152 del Reglamento de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia, de 9 de julio de 1917).

El problema que ahora se plantea es el de qué supuesto de silencio habrá que aplicar de los admitidos en la LPA. En este punto sí estamos de acuerdo con el Profesor GUAITA cuando dice (pág. 236, por nota) que es el artículo 125, LPA, el que habrá que aplicar (para el caso, que él niega, de que juegue el silencio administrativo), pues la reclamación económico-administrativa es por esencia un recurso de alzada.

Es una lástima que este problema del silencio administrativo en las reclamaciones económico-administrativas, como tantos otros que ofrece nuestra vigente legislación de procedimiento administrativo, no haya sido resuelto por la Ley de revisión de 2 de diciembre de 1963.

Francisco GONZALEZ NAVARRO

MEYNEAUD, Jean: *Problemas ideológicos del siglo XX*. Barcelona, 1964, 414 páginas.

El tema de las ideologías se encuentra hoy en la palestra del más encendido debate intelectual y ha producido una abundante literatura, que con mayor o menor

desasimiento se pronuncia sobre su actual sentido y significación. Así, entre otras, la obra de BELL *El fin de las ideologías*; la de WEIDLE, CHEVALLIER y otros, *Las ideologías y sus aplicaciones en el siglo XX*, y más recientemente entre nosotros el libro de GONZÁLEZ DE LA MORA, *El crepúsculo de las ideologías*.

No parece que esta problemática carezca de trascendencia para las disciplinas de la Administración, ni que las conclusiones a que se llegue, siquiera sea provisionalmente, sean indiferentes desde esta perspectiva; por ello puede juzgarse de no desdeñable interés el apoyo que para el esclarecimiento de estas cuestiones suponga la aportación de un observador contemporáneo de tan aguda sensibilidad socio-política como MEYNEAUD.

En efecto, si el resultado a que se llegue es el de la definitiva debilitación de las ideologías, la absoluta convergencia de las de otrora radical y contrario signo, la desvitalización de la sustancia política de las comunidades por su obsesiva preocupación por el bienestar, la apatía de las masas y su alejamiento irreversible de los problemas de gobierno, forzosamente habrá de modificarse el sentido de la Administración y el sello de sus empresas. Ello sobre todo si tal despolitización de la vida pública lleva aparejado la sustitución de los antiguos hombres de Estado por equipos de técnicos, de expertos y especialistas, que operan sobre los dictados de frías leyes económicas y sociales contra las que nada pueden, aunque quisieran, los representantes de la voluntad popular. En tal supuesto, la Administración, tradicionalmente vinculada a las decisiones políticas, y dominio propio de las inmediatas operaciones de conformación del medio social, se extendería tentáculamente, englobando en su neutral estructura todo el complejo estatal, porque los reductos vitales de la política, una vez desbordados por la corriente tecnocrática, se comunicarían sin solución de continuidad con los antiguos y subordinados dominios de la Administración.

En la obra de MEYNEAUD se plantean al respecto, dentro de una densa problemática, dos fundamentales interrogantes: ¿Existe una acreditada decadencia de las ideologías? ¿Pueden sustituir los tecnócratas a los políticos? Con relación al primero de ellos se detectan ciertamente síntomas indicadores de un apaciguamiento de las tensiones sociales y la atenuación de la virulencia de los conflictos de clase como consecuencia y en vinculación, con

la aparición de la «opulencia» y la masificación de los nuevos tipos de consumo. Pero aun sin desconocer tales hechos, desvirtuados en parte por otros de signo contrario, señala cómo, en primer lugar, las dimensiones del apaciguamiento son «probablemente menos complejas y profundas de lo que se afirma con una convicción a veces desenfadada. Pero el otro punto es más grave: faltos de un conocimiento apropiado de la evolución histórica, seguimos incapacitados para apreciar seriamente la naturaleza del fenómeno. Pero al no disponer de una sistematización adecuada, no deberíamos desechar otros principios de evaluación, y en particular la noción de que atravesamos un periodo que ha sido precedido y puede ser seguido de una fase de rebrote ideológico». Desde esta perspectiva, la pretendida decadencia de las ideologías no sería otra cosa que su transformación.

Ahora bien, la solución tecnocrática, caracterizada por la sustitución de las decisiones de los titulares del mandato político por las de los expertos en materias concretas, encuentra su más propicio terreno en un apaciguamiento, siquiera sea relativo, de las ideologías. Pero ello no quiere decir, como demuestra MEYNEAUD, que tal solución suponga un efectivo postergamiento de la política y su sustitución por los meros dictados de la técnica. La elección de medios y no sólo la de fines implica también decisiones políticas, salvo supuestos excesivamente limitados, porque, como afirma el autor, no se establece un presupuesto de la misma manera que se construye un puente.

Una de las constantes, sin embargo, del pensamiento tecnológico es la proclamación de su apoliticidad. Los técnicos, y no sólo ellos, una vez en posesión del poder, acostumbran a proclamar su independencia y objetividad frente a partidismos e ideologías. Contra tal pretendida posición se pretende demostrar en la obra, la imposibilidad de reducir el juicio y los objetivos políticos a puras formulaciones técnicas; no es factible gobernar a los hombres sin referirse a un sistema moral o social, o si se prefiere, a una concepción global de las relaciones humanas. La debilitación de la voluntad ciudadana ante las pretensiones de los técnicos constituye el cuadro privilegiado para una nueva ideología, puesto que el pretendido apoliticismo de los técnicos no es más que una maniobra desorientadora o un error de apreciación. «La expansión de las tendencias e infiltraciones tecnocráticas se

realiza, por lo demás, bajo la cobertura de una ideología que, situándose en la misma línea del industrialismo le confiere en alguna manera su legitimidad histórica y social.

La desideologización, presuntamente señalada desde las perspectivas del apaciguamiento y de la tecnificación, supondría en sí una nueva o, mejor, transformada ideología, que aparece en la vida actual encarnando antiguas concepciones bajo nuevas formas. Lo que se presenta como el fin de las ideologías es, en cambio, un fenómeno de unificación o conformismo ideológico. La tesis de la decadencia de las ideologías, que favorece, como hemos visto, el triunfo tecnocrático teóricamente apolítico, actúa, según MEYNEAYD, en provecho de las capas sociales dominantes, confiriéndolas un aspecto respetable con el fin de proteger la organización existente y de salvaguardar los privilegios adquiridos. Las especulaciones que en este sentido se realizan sobre el futuro constituirían una posición ideológicamente combativa y expresión del deseo de influir el propio futuro.

El libro que reseñamos tiene, pues, un notable interés para la comprensión de estas materias; contiene agudas observaciones y profundos análisis de la realidad social y apoya sus conclusiones sobre abundante documentación y notable acopio de datos y hechos. Distintas posibles soluciones y contrarias tesis son analizadas con escrupuloso rigor, sopesándose las correspondientes argumentaciones y razonamientos con ecuanimidad y ponderación. Por ello el lector se siente en ocasiones, prendido en el juego polémico de las tesis y antítesis, ligeramente perplejo ante cuál puede ser el juicio definitivo del autor. El cual, por supuesto, no puede ser emitido con rotundidad, so pena de incurrir en los mismos vicios metódicos que han inducido a adoptar, precipitada o intencionadamente, algunas de las conclusiones en la obra examinadas.

Ramón MARTÍN MATEO

MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN: *Las Provincias y sus comarcas. Estudio sobre delimitación comarcal en las Provincias españolas*. Ed. Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1965, 255 páginas.

La presente publicación, número 2 de la Colección «Documentos», de la Secre-

taría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, contiene, debidamente sistematizados, los trabajos realizados por los Negociados de Planificación y Programación de los Gobiernos Civiles en cumplimiento de la Instrucción 910/01 que en el año 1962 dictó el Ministerio de la Gobernación. Dicha Instrucción encargó a los mismos «el estudio y señalamiento en cada provincia de tantas comarcas como posibles centros de desarrollo o promoción social puedan existir en el territorio de la misma». La tarea tenía, pues, como punto de partida la convicción de que el ámbito provincial resulta integrado por áreas claramente cualificadas, cuya delimitación ha de hacerse no en base a criterios puramente geográficos o históricos, sino a exigencias de la realidad más inmediata. Las comarcas habrían de establecerse teniendo en cuenta alguno de los siguientes criterios:

1. Homogeneidad de estructuras: igual nivel de desarrollo, semejante renta «per cápita» en un conjunto de núcleos de población próximos, constituir un valle o cuenca de una serie de corrientes de agua, una extensión agrícola, pecuaria o forestal definida, etc.

2. Complementariedad de estructuras: una comarca natural con un sector industrial y otro agrario, forestal o pecuario, o zona de absorción de mano de obra y desempleo, o de pleno desarrollo en parte y subdesarrollo en otra, etc.

3. Dependencia de una serie de núcleos de las mismas soluciones futuras: construcción de redes de comunicaciones, realización de planes de desarrollo o de simple revalorización con fase de riegos para unos núcleos, mejora ganadera para otros o repoblación forestal en algunos e industrialización en todos.

Se procuraría, además, que cada comarca se mantenga entre los 10.000 y 30.000 habitantes, sin computar los que integren el número urbano de la cabecera elegida para cada comarca.

El objetivo era muy concreto: determinar un marco idóneo para la planificación y programación de obras y servicios de interés local. Y a la vista de esta finalidad, puede decirse que el propósito ha sido cumplido y aun rebasado. Porque el trabajo constituye, además, una aportación al estudio de los problemas que plantea la reordenación territorial de la organización administrativa, bien en su conjunto, bien en relación con servicios concretos, y tanto si nos referimos a la administración local como a la periférica del Es-

tado. En la Introducción se nos apunta la posibilidad de añadir un eslabón a esta última: «para cumplir suficiente y eficazmente las funciones de ordenación, impulso y coordinación que a los Gobernadores civiles corresponden como delegados permanentes del Poder central en las provincias, no bastaría una planificación y programación a nivel provincial diferenciada en torno a las áreas comarcales infraprovinciales, sería preciso articular, además, una organización administrativa a nivel comarcal que cotidianamente actúe dichas funciones respecto de las autoridades locales».

Desde abajo, es decir, del lado de la administración municipal, la comarcalización ofrece también una amplia perspectiva: tanto si el área comarcal se toma algún día como nueva unidad de medida y, por ende, se la convierte en columna vertebral de una nueva estructura del régimen local, como si dejando a un lado el problema de la reordenación estructural, sirve, desde ahora, la comarca para la creación de mancomunidades intermunicipales de servicios. Con independencia, sin embargo, de esa amplia panorámica —cuyo contenido polémico es evidente—, lo que aquí conviene destacar es el valor del documento en sí, como muestra de una meditada acción administrativa, relativa a los planes provinciales de obras y servicios de interés local.

Luis MORELL OCAÑA

MINISTERIO DE INDUSTRIA: *Legislación Industrial. 2, Electricidad, Agua, Energía nuclear y Gas.* (Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria). Madrid, 1965, 580 págs.

La labor emprendida por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria de recoger en una colección de textos legales las disposiciones vigentes en materia industrial, Colección que cuenta con el volumen titulado *Disposiciones generales*, se incrementa ahora con un segundo volumen, dedicado a *Electricidad, Agua, Energía Nuclear y Gas*. Se inicia con él la publicación de una serie de volúmenes que se han de dedicar a recopilar las disposiciones que afectan específicamente a los diversos sectores industriales.

El presente tomo, como el anterior, se completa con dos índices, uno cronológico y el otro alfabético, por materias. El sumario, que se inserta al comienzo de la

obra, facilita aún más, si cabe, su manejo. La presencia de multitud de notas a pie de página da noticia de las disposiciones que complementan o modifican la norma de que se trata, indicando, en caso de derogación, cuál fué la disposición que la operó.

En los capítulos dedicados al agua y al gas, el volumen adolece de una limitación debida al criterio seguido de mantenerse en el ámbito de las competencias del Ministerio de Industria y al impuesto por la distribución de la obra. Así, los capítulos sobre agua y gas se limitan a recoger las disposiciones vigentes sobre dichas materias, en su consideración exclusiva de servicios públicos, omitiendo las referentes a Aguas subterráneas y minero-medicinales y a Gas natural y Gases licuados del petróleo, que han de encontrar su acogida en los siguientes tomos.

El haber reducido a unidad, aunque sea la que supone la mera yuxtaposición, una serie de disposiciones que se caracterizan por su multiplicidad y complejidad, supone una labor meritoria, que especialmente en el capítulo destinado a la legislación sobre Electricidad ha supuesto la superación de grandes dificultades.

José TORREBLANCA PRIETO

MONTORO PUERTO, Miguel: *Régimen disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.* Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1965, 196 págs.

Comienza el libro con una *Introducción*, en la que se trata de centrar el tema objeto del trabajo; será, no la responsabilidad administrativa del funcionario (el autor critica esta terminología del artículo 81, 3), de la Ley de Funcionarios), sino la responsabilidad disciplinaria, concepto éste más restringido y que queda comprendido en aquél.

Tras calificar también de imprecisa la referencia que la Ley hace a la dc Procedimiento administrativo (tramitación de los expedientes disciplinarios según las normas del capítulo II del título VI de esta última), señala que hubiera sido de descartar que la Ley regulara por sí sola el régimen disciplinario, sin necesidad de acudir a estas referencias.

Es imprecisa la referencia, afirma, porque el procedimiento sancionador regulado en los artículos 133 a 137 de la LPA

es el apropiado para la imposición de sanciones de todo orden, tanto disciplinarias como administrativas, en su más amplio sentido.

Podemos o no estar de acuerdo con esta afirmación que, por otra parte, no se razona, dejando, por lo tanto, sin resolver el problema de si efectivamente este procedimiento es aplicable para sancionar toda falta administrativa o sólo las disciplinarias; pero en todo caso es indudable que para estas últimas sí lo es —aunque pueda no serlo para las demás—, por lo que resulta extraño que se defienda la conveniencia de que la LF hubiera regulado su propio procedimiento. Si cada Ley establece unas normas procedimentales independientes, ¿qué utilidad tendría dentro de cierto tiempo la LPA? Parece mucho más lógico aprovechar al máximo sus preceptos, evitando la multiplicidad de procedimientos y normas, que fué precisamente uno de los fines primordiales de la Ley citada, aun cuando no lo consiguiera en la medida deseable.

En el *Capítulo I* se estudia el concepto de falta disciplinaria, partiendo del más amplio de infracción administrativa como infracción del ordenamiento jurídico-administrativo. Prescindiendo expresamente de otros problemas, se centra el estudio en la falta disciplinaria como falta en que incurre el funcionario en cuanto infringe aquellas normas de conducta señaladas por las reglas del servicio. La infracción de los deberes que como funcionario público le corresponden a quien ostenta tal condición, constituye la falta disciplinaria. Y acepta este concepto, a pesar de la frase que contiene el número 1 del artículo 87 («Las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos...»), en base a otros preceptos del Estatuto español: artículo 88, *a* y *e*; 89, *c*; 80. Cualquier conducta del funcionario trasgrediendo, de alguna manera, al ejercicio de su cargo. Y la misma Ley lo reconoce así en los preceptos citados.

El *Capítulo II* estudia el sujeto de la falta disciplinaria, tratando en primer lugar del funcionario activo: se analiza previamente el problema de si únicamente la persona física puede ostentar la cualidad de funcionario o si es posible que la ostente también la persona colectiva, jurídica o moral. Se concluye afirmando que sólo puede ser funcionario una persona física, a pesar de no exigir expresamente tal requisito el artículo 1 de la LF. Y dado que la persona física sólo adquiere la cualidad de funcionario desde que se

producen todos y cada uno de los requisitos previstos por la Ley, y siendo el último de ellos la toma de posesión, se afirma que sólo a partir de este momento el funcionario queda sujeto al régimen disciplinario. No se ostenta la condición de funcionario hasta la toma de posesión; siendo el régimen disciplinario algo exclusivo del funcionario, quien no lo sea, y no lo es quien no haya tomado posesión de su cargo, no quedará, no puede quedar sujeto al mismo.

A continuación se contemplan los problemas que al respecto plantea el ex funcionario, el funcionario en las distintas situaciones administrativas y el funcionario de hecho, para terminar con el estudio de la participación y de la culpabilidad, elemento que el autor no considera indispensable para la existencia de la falta disciplinaria.

El *Capítulo III* se ocupa de la determinación y clasificación de las faltas, abordando inicialmente el problema de si el principio penal *nullum crimen, nulla poena sine lege*, es aplicable en el régimen disciplinario. Se adhiere el autor a la postura que aboga por la inadmisibilidad de tal principio en esta materia, afirmando que también adopta tal posición la LF, salvo por lo que se refiere a las faltas muy graves enumeradas en el artículo 88. Examina el tema en diversos textos positivos, españoles y extranjeros, en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, que confirma el principio de legalidad reiteradamente, y por último y de forma un tanto breve, en la LF, limitándose en realidad a comentar los elementos que el artículo 89 establece para determinar la gravedad o levedad de las faltas, criticando los apartados *c*) y *d*), que mejor que elementos de conductas son de por sí infracciones administrativas, y sobre todo el apartado final, la reiteración o reincidencia, por el confusionismo que puede llevar consigo, debido a que ambos términos son manifestación de un mismo concepto —la reincidencia en general—, sin que las diferencias entre ambas puedan ser útiles a la hora de determinar una mayor o menor gravedad en la calificación de una conducta.

Poca luz aporta este Capítulo a la oscuridad que nuestra Ley presenta en este punto. Y ello es comprensible desde el punto de vista del autor, para quien, ya lo hemos señalado, no es admisible el principio de predeterminación de las faltas disciplinarias.

El *Capítulo IV* estudia las sanciones disciplinarias y su problemática. Comienza con unas consideraciones generales en las que plantea la cuestión de si es la sanción la determinante del carácter de la infracción o si, por el contrario, la naturaleza de aquélla viene determinada por el carácter de ésta. Adopta la segunda postura, reconociendo, por tanto, la substantividad de la infracción administrativa.

A partir de esta afirmación, la naturaleza de las sanciones disciplinarias queda también fijada: son sanciones de carácter administrativo, que no constituyen penas en sentido técnico, pudiendo ser definidas como sanciones administrativas impuestas en razón de la infracción de los especiales deberes que competen al funcionario público.

¿Tiene aplicación en el régimen disciplinario el principio *nulla poena sine lege*? Es el siguiente punto objeto de estudio. Se examinan las diversas posiciones doctrinales —aplicación, inaplicación, aplicación flexible—, siendo la del autor la última: las sanciones vienen determinadas en la Ley, pero no se fija la sanción concreta que a cada falta corresponde. Así ocurre en los textos positivos españoles: Reglamento de 1918 de Funcionarios de Administración Local y LF. Al analizar las sanciones en ésta, señalemos, de pasada, que se ha incurrido en un error. Se afirma que la sanción de mayor gravedad, separación del servicio, se puede aplicar a las faltas graves y muy graves. El artículo 91, 2), establece, sin embargo, que únicamente se impondrá como sanción de las faltas muy graves.

Se ocupa el *Capítulo V* del procedimiento disciplinario. Partiendo de unas ideas generales sobre el procedimiento administrativo, llega al concepto de procedimiento sancionador de la Administración y, como una especie de éste, al de procedimiento disciplinario: aquel en el que la Administración persigue el castigo de los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes. Critica los preceptos correspondientes de la LF por no haber terminado con la pluralidad de fuentes legales en la regulación de esta materia, ya que, recuerda, el artículo 24, 3), determina que los Cuerpos especiales se regirán por sus disposiciones específicas, con lo que la remisión que el artículo 92 hace al título VI de la LPA sólo tendrá efectividad en aquellos casos en que no hay un procedimiento preestablecido.

A continuación se estudian con detenimiento y amplitud los sujetos del pro-

cedimiento, las fases del mismo, hasta llegar a la resolución, cuyos diversos problemas son también tratados con profundidad y agudeza.

Advirtamos que, a pesar de la tesis mantenida por el autor de la pervivencia de los distintos procedimientos disciplinarios dispersos en una varia legislación, el estudio queda ceñido al procedimiento sancionador de la LPA.

El último *Capítulo* examina la prescripción de las faltas. El Derecho español era deficiente en este punto. Por ello, la LF, al regularlo para su aplicación general, es digna de alabanza, aun cuando sea criticable la parquedad de la regulación, que deja subsistentes diversos problemas.

Breve es la normativa en la materia (sólo el segundo párrafo del artículo 89) y breve es también el capítulo final que comentamos. Se analizan los plazos de la prescripción, se echa de menos que no se haya regulado también la prescripción de las sanciones, y se analiza el problema del comienzo de la prescripción —¿desde que se cometió la falta, o desde que se conoció?—, no resuelto por la Ley, para finalizar con unas conclusiones en las que se señala la necesidad de una más completa regulación.

José Antonio SANCHEZ VELAYOS

NIETO, Alejandro: *Bienes comunales*. Editorial «Revista de Derecho Privado». Madrid, 1964, XVI + 975 páginas.

El libro del Profesor Alejandro NIETO sobre *Bienes comunales* merece ser recibido con los honores correspondientes a una obra esperada y lograda. Esperada, porque el tema, lleno de complejidades y atractivos, estaba desde hace años reclamando la atención de los estudiosos. Lograda, porque la larga espera ha tenido como compensación el que se haya llevado a cabo un examen verdaderamente completo y acabado de la materia.

Estamos en presencia de una gran monografía, de corte clásico. Obras de este tipo no se producen hoy en día, por desgracia, con frecuencia. Las exacerbadas preocupaciones metodológicas, a veces no bien entendidas, se traducen en limitaciones en el tratamiento de los temas jurídicos. El, por lo demás, irremediable proceso de especialización, da lugar a fraccionamientos y visiones angulares. La celeridad de la vida y la multiplicación

## BIBLIOGRAFÍA

de actividades no constituyen el ambiente más adecuado para las tareas de investigación. En otros dominios de la ciencia la creciente tecnificación compensa tal estado de cosas en cuanto facilita y perfecciona los medios instrumentales. En las disciplinas jurídicas no ocurre otro tanto o bien se proyecta en escala infinitamente menor.

La obra de Alejandro NIETO, extensa y densa, no se resiente del clima poco propicio para las grandes tareas de investigación. En ningún momento el autor se deja llevar por los fueros de su propia especialidad. Con el mismo rigor y entusiasmo afronta los aspectos jurídico-administrativos que los del Derecho civil. No le arrendan los viejos temas dogmáticos, si bien trata de llegar a través de ellos a consecuencias útiles. La realidad tomada en cuenta no es solamente la legislativa, con ser aquí singularmente importante. Asocia a ella los datos históricos y los sociológicos. Parte, en fin, para elaborar sus teorías, de una amplia base empírica.

En trance de señalar los puntos culminantes de la obra, diría que son dos. De un lado, la distinción entre los bienes comunales típicos y atípicos. Y de otro lado, haber puesto de manifiesto cómo el derecho de los vecinos no queda circunscrito al goce o aprovechamiento de los bienes, sino que es expresivo también de una participación en la titularidad, la cual, consiguientemente, no es unitaria. El demostrado acceso de los vecinos al plano de la titularidad brinda una perspectiva importantísima para el tratamiento de numerosos problemas y puede ser el punto de partida de trascendentales consecuencias prácticas.

La visión panorámica del libro es la siguiente:

Se ha señalado como origen histórico de los bienes comunales la propiedad comarcana germánica (MAURER, GIERKE), la concesión señorial (FUSTEL DE COULANGES) o la antigua propiedad consorcial (BENEYTO). Por lo que se refiere a la concreta realidad española, NIETO demuestra que la propiedad comunal primitiva es el resultado del régimen jurídico de la repoblación medieval, que se realiza con frecuencia mediante asignaciones colectivas a un grupo de colonizadores, quienes, andando los años, van apropiándose luego de parcelas individualizadas.

El primitivo titular de estos bienes es el común de vecinos, que luego se personaliza en el Concejo, y que termina des-

doblándose a partir del siglo XIII en el Municipio, por un lado, y los vecinos, por otro.

Sólo gracias a la consideración de esta doble titularidad puede explicarse la compleja y oscura naturaleza jurídica de los bienes comunales modernos: sobre ellos inciden dos clases de derechos en una titularidad compartida: los derechos del Municipio por un lado, y los derechos de los vecinos por otro. Los derechos de los vecinos son derechos públicos corporativos de aprovechamiento y disfrute, que se articulan entre sí bajo la forma de la mano común, como ya reconoce sin reservas el Tribunal Supremo (capítulo VII).

Dentro del género bienes comunales, NIETO distingue entre bienes comunales típicos, que son los regulados en la Ley de Régimen Local, y bienes comunales atípicos, cuyas variedades más importantes va analizando: comunidades de tierra (págs. 318-348), servidumbres (págs. 349-380), comunidades de pueblos (págs. 380-391), derrotas de pastos (que fueron objeto de una monografía anterior del mismo autor: *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, 1959), montes vecinales (páginas 409-441), montes en mano común de vecinos en Galicia (págs. 442-464) y montes parroquiales (págs. 465-471).

El capítulo X está dedicado al examen de la declaración legal de inalienabilidad, en la que solamente ve un simple requisito previo a la enajenación. La aparente rigurosidad de la declaración de bienes inalienables sufre una grave relajación mediante el trámite de la desafectación e incluso mediante la expropiación forzosa.

En el capítulo siguiente se examina la nota de imprescriptibilidad que caracteriza a estos bienes y que, no obstante la terminante declaración legal, tampoco es excesivamente rigurosa, como demuestran las constantes usucapiones que se vienen realizando en los bienes comunales, y que ahora encuentran una cobertura jurídica en la fórmula de la desafectación tácita.

El capítulo XII se dedica al análisis de las dos posibles consecuencias de la usurpación: la legitimación convalidadora y la recuperación administrativa. Por lo que se refiere a esto último, se desarrolla especialmente el ejercicio de la autotutela, que representa una diferente regulación jurídica según que el bien usurpado sea un monte (en cuyo caso puede ejercitarse en todo tiempo) o no lo sea (en cuyo caso la recuperación directa sólo cabe en el plazo de un año).

Después de un amplio excursus sobre el régimen de aprovechamientos en el Derecho comparado, se examinan los siguientes aspectos de nuestro Derecho positivo: la vecindad como presupuesto de los aprovechamientos comunales, explotación colectiva o comunal, explotación por lotes o suertes, adjudicación en pública subasta, aprovechamientos madereros que exigen una vecindad especialmente calificada, el principio de la gratuidad, ordenanzas, organización administrativa y aprovechamientos especiales.

El largo proceso de desaparición de los inmensos bienes comunales de la antigüedad se describe en el capítulo XV, señalándose la intervención que en el fenómeno han tenido el Príncipe, los Señores y los propios Vecinos.

El libro se cierra con unas consideraciones políticas y económicas sobre la situación actual de estos bienes, apuntándose algunas fórmulas jurídicas que puedan hacer viable su conservación, explotación racional y hasta fortalecimiento.

Las palabras finales a las que el autor otorga el valor de conclusión son éstas: «Los bienes comunales encierran la fórmula de la renovación agraria del presente y del futuro, y bajo esta perspectiva, en vez de una figura inútil y anacrónica, se nos presentan como la clave de la futura economía agraria española». Estas palabras, aisladamente consideradas, podrían tildarse de exageradas. Sin embargo, las casi mil páginas que se dedican al análisis de la materia, dotan a lo sostenido de una seria justificación. La institución de los bienes comunales encierra un ingrediente comunitario que puede ser, en efecto, todavía provechoso para afrontar las exigencias sociales de la economía agraria. Sobre todo si se advierte que ciertas estructuras jurídicas tienen tal consistencia que les permite servir de cauce a renovadas finalidades.

Antonio HERNANDEZ GIL

PÉREZ HERNÁNDEZ, Antonio: *El Consejo de Estado*. Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1965, 130 págs.

En la Administración del siglo XIX desempeña el jurista un papel preponderante. Un amplio proceso de juridificación lleva derechamente a la consecuencia de que las relaciones del Estado con los particulares son relaciones jurídicas; se trata de

una Administración limitada en su acción a unos pocos cometidos para los que se estima indispensable, y prácticamente exclusiva, la utilización de técnicas jurídicas. Pero cuando, ya en nuestros días, el ámbito que la misma cubre se amplía progresivamente, la Administración necesita no sólo del jurista, sino también del ingeniero, del arquitecto, del médico, etc.; es decir, ha de echar mano de un amplio conjunto de saberes útiles para el montaje de los servicios públicos en que se concreta la cotidiana tarea de configurar el orden social de acuerdo con una más o menos claramente definida idea de lo justo. Fenómeno observable no solamente en la Administración activa, sino también en la consultiva. Por ello, junto a los órganos consultivos depositarios de un saber jurídico necesario para la inteligencia del Estado de Derecho, fueron surgiendo en cada ramo de la Administración colegios técnicos que informan sobre los diversos aspectos precisos para el logro de la eficacia en el servicio. A todo ello debe añadirse la profunda transformación que se ha producido en la concepción tradicional de la función de consejo; la rigidificación de las relaciones entre jefe y consejo, configurados como órganos diferentes, el formalismo de que se invisten, la limitación del ámbito a que la propia función se ha ceñido en los órganos consultivos tradicionales, ha dado lugar —como pusiera de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA— a la implantación de técnicas de asistencia permanente al jefe que eliminan las limitaciones que acaban de apuntarse. Esta es la razón por la que junto a los órganos consultivos de corte tradicional se sitúan hoy otros que respondan a la idea de *staff and line*.

Esta convivencia, en el cumplimiento de la función de consejo, de órganos que responden a técnicas de articulación tan diferentes plantea el dilema de la supervivencia de los estructurados con arreglo al criterio tradicional. Dilema sobre el que gravita, además, esa característica histórica de las grandes organizaciones sociales—y, por tanto, de la Administración— consistente en conservar en su seno elementos nacidos al amparo de necesidades sentidas en épocas anteriores y que permanecen inertes a toda idea de reforma o supresión, tal vez por la incapacidad de toda organización social de cierta envergadura para darse a sí misma, reflexivamente, una estructura de nueva planta acorde con las necesidades que el momento plantea.

El libro de PÉREZ HERNÁNDEZ nos sitúa frente a una de las instituciones capitales del régimen administrativo que emerge de la Revolución francesa. No es de extrañar, pues, que tras un preciso análisis de la institución, su organización, competencia y funcionamiento, se haga cuestión del porvenir que aguarda al Consejo de Estado. En su opinión, el Consejo de Estado, con su rancio abolengo, su independencia de criterio, la reconocida calidad de sus hombres, la altura doctrinal de sus dictámenes, es una institución que conviene conservar, si bien va resultando preciso introducir en ella una serie de reformas. Antes, sin embargo, de examinar la posición del autor en este punto veamos qué nos dice de la institución en su fisonomía actual.

Los textos legales, desde el año 1860, vienen consignando que el Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo en asuntos de gobierno y administración, y, según la vigente Ley orgánica, la consulta al mismo puede ser acordada por el Jefe del Estado, el Gobierno y los Ministros. Sin embargo, con la creación, en 1947, del Consejo del Reino con la misión de asesorar al Jefe del Estado en todos aquellos asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia, el Consejo de Estado ha perdido un puesto en el orden de precedencia, quedando de hecho reducido a órgano consultivo del Gobierno y los Ministros.

En cuanto a su organización, si el Consejo no fuera más que una asesoría jurídica colegial, bastaría para su normal funcionamiento con que estuviera integrado por buenos juristas; pero como su competencia se extiende también a asuntos de gobierno, es preciso que haya en él hombres aptos para la buena gobernación. Para conjugar estos dos elementos—técnico y político—la Ley orgánica distribuye la competencia entre el Pleno y la Comisión Permanente. Los hombres de gobierno están en el Pleno, mientras que en los miembros de la Permanente prevalece el carácter técnico. En los consejeros del Pleno, dada su significación política, lo que más interesa es su representación; de acuerdo con los principios fundamentales del régimen, el Pleno responde a un sistema de representación corporativa, hallándose representadas las siguientes instituciones: la Iglesia, el Movimiento Nacional, el Ejército, la Justicia, la Universidad, los Sindicatos y la Hacienda Pública. En los consejeros permanentes lo que se valora es su categoría personal, su expe-

riencia administrativa y su independencia de criterio; representan la continuidad y son estables. Las Secciones, en las que se elaboran los proyectos de dictamen, son —a juicio del autor—la pieza clave de la institución.

La función del Consejo de Estado es en la actualidad exclusivamente consultiva. Sin embargo, el hecho de que no ejerza funciones jurisdiccionales ni afecta a su carácter esencial ni le resta importancia. Recuerda aquí PÉREZ HERNÁNDEZ, para esclarecer el carácter de la institución, la distinción clásica entre *auctoritas* y *potestas*: el Consejo de Estado tiene una gran autoridad, pero no participa de ninguna de las potestades típicas, «y el día en que asumiera alguna de ellas, sobre desfigurar la naturaleza de la institución, vendría a reconocer públicamente que su *auctoritas*, su prestigio, estaba en declive». Es más, ni aun en el ejercicio de la función de consejo—salvo aislados casos—sus dictámenes vinculan, porque el Consejo de Estado carece de *potestas*.

Las materias sobre las que ordinariamente se pronuncia el Consejo pueden clasificarse del modo siguiente: 1) Disposiciones de carácter general: Leyes delegadas, Reglamentos de ejecución, desarrollo de las Leyes de presupuestos y disposiciones de carácter fiscal. 2) Tratados internacionales: interpretación y cumplimiento. 3) Cuestiones de competencia y conflictos de atribuciones. 4) Organización y personal: materias en las que el Consejo apenas si tiene intervención en las cuestiones generales, requiriéndose su informe preceptivo más como garantía de algunas resoluciones concretas que pudieran lesionar derechos o intereses legítimos, que como orientación de reformas administrativas. 5) Hacienda pública: concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, autorizaciones de gastos, transacciones respecto a los derechos de la Hacienda pública, monopolios fiscales, conciertos económicos, sentencias contencioso-administrativas cuya ejecución, en sus propios términos, pueda originar detrimento grave de la Hacienda pública. 6) Contratación administrativa y concesiones: interviniendo aquí el Consejo más con una misión de control que de asesoramiento. 7) Procedimiento administrativo: anulación de actos administrativos. 8) Administración Local: cartas municipales, estatutos y ordenanzas, creación y alteración de entidades locales, municipalización y provincialización de ciertos servicios. 9) Administración institucional: casos en

que es de aplicación la Ley de Administración y Contabilidad y algunos supuestos especiales. 10) Asuntos privados: títulos nobiliarios, cambio de apellidos, supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa.

Del extenso catálogo de reformas que la experiencia ha sugerido al autor podemos entresacar, como más importantes, las siguientes: a) en la organización: dar entrada, como consejero nato, a un representante de la Administración Local; elegir los consejeros electivos entre destacados juristas y aumentar el número de los permanentes—correspondiente a un aumento del número de Secciones—, la mitad de los cuales procedería del Cuerpo de Letrados del Consejo; b) en la competencia: limitar la audiencia preceptiva a las cuestiones de carácter general que exijan un control de la legalidad, o las que requieran una solución jurídica nueva; atribuir a las Secciones competencia para dictaminar en asuntos en que siendo la consulta preceptiva, por su reiteración, se convierte en mero trámite; c) en el funcionamiento: suprimir el artículo 19 de la Ley orgánica, que encomienda a la Comisión Permanente la ponencia en todos los asuntos en que haya de entender el Pleno. Y en general, «le convendría al Consejo de Estado superar dos de sus principales preocupaciones actuales: la rapidez en el despacho (hay expedientes que salen del Consejo el mismo día de su entrada) y la estadística. Es preferible despachar pocos asuntos importantes, con toda la calma que requieran, que muchos informados con prisa o que son de mero trámite».

Luis MORELL OCAÑA

PRADOS ARRARTE, J.: *Plan de desarrollo de España 1964-1967. Exposición y crítica*. Tecnos, S. A. Madrid, 1965, 312 págs.

I. La literatura producida en España en torno al Plan de Desarrollo económico y social 1964-1967 puede ser clasificada en tres grandes apartados: La oficial, la de divulgación y la científica. En el primer apartado se incluye toda la gama de publicaciones emanadas de la Comisaría del Plan de Desarrollo; la literatura de divulgación arroja un volumen ingente y ha encontrado acomodo en revistas informativas, folletos, prensa diaria y periódica, etc., etc.; la literatura científica, obra de estudiosos, es, por des-

gracia, escasísima, hasta el punto de que el libro del profesor PRADOS ARRARTE, que acaba de publicarse, constituye, por el momento, el único estudio crítico del Plan de Desarrollo, donde éste se analiza a fondo bajo el prisma de las técnicas de programación económica (1). Quiere decirse con esto que la obra que comentamos se centra por completo en el examen del procedimiento seguido, de las técnicas empleadas por el organismo planificador para elaborar el Plan, y con este enfoque se enjuician los objetivos propuestos y la aptitud del Plan, tal y como se ha redactado, para alcanzarlos.

El trabajo del profesor PRADOS ARRARTE revela, en su conjunto, que el Plan español no pasa de ser un primer ensayo de programación económica sumamente endeble apenas se somete al análisis crítico del especialista. Esta conclusión, naturalmente, no va a sorprender a nadie que esté iniciado en la metodología de la planificación económica y conozca los caminos que se han seguido en el mundo para programar el desarrollo económico de muchos países. La elaboración de estos planes en los países europeos, americanos, africanos y asiáticos ha sido el fruto del trabajo intenso metódico y prolongado en el tiempo de especialistas en la materia, y de la continua contrastación y depuración de ideas entre los mismos. Cuando un país no disponía de especialistas propios, los ha buscado en el extranjero para confiarles la tarea planificadora: este es

(1) Desde una perspectiva distinta, que podríamos llamar político-económica e institucional, Ramón TAMAMES es, junto a Jesús PRADOS, el otro economista español que se ha enfrentado científicamente con nuestro primer Plan de desarrollo; el autor dedicó al tema el último capítulo de su obra *Estructura económica de España* (2.ª edición, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1964), reproducido ahora en *Cuatro problemas de la Economía española*, Ed. Península, Madrid, 1965.—Con mucha mayor extensión y profundidad, TAMAMES estudia los resultados del Plan de Desarrollo al término del primer año de su aplicación, en la brillante monografía *El primer año del Plan de desarrollo 1964-67. Un análisis crítico*, en «Anales de Economía», número 9, enero-marzo 1965. La severa crítica que este economista realiza de los antedichos resultados —y a través de ellos de la elaboración y ejecución del Plan— puede considerarse bajo muchos aspectos complementaria del libro de PRADOS.

En un plano diferente al de las aportaciones mencionadas, hay que situar las *Anotaciones al Plan de desarrollo* (Tecnos, Madrid, 1964), del Profesor ECHEVARRÍA, y la *Explicación del Plan de desarrollo* (Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1965), preparada por el Servicio de Estudios Económicos del Banco Urquijo, bajo la dirección del Profesor BELTRÁN FLÓREZ.

el caso de algunos jóvenes países africanos y de alguna nación de Iberoamérica. De este modo el nivel científico y la experiencia obtenida por aquellos países ya veteranos en la planificación económica se pone al servicio de quienes, por el contrario, se enfrentan *ex novo* con su desarrollo económico. Lo que no cabe pensar—por absurdo—es que un país que inaugura la etapa planificadora en su economía (y no entro ahora en la naturaleza y características de esta planificación), comience a estas alturas por realizar *ensayos*, más o menos rudimentarios, de planes de desarrollo, como si se encontrase «solo ante el peligro» e imperiosamente necesitado de afrontar como sea el problema de su desarrollo económico. Bien claro está que en los años que vivimos esta situación no puede darse, mejor dicho, no debe darse, si la empresa del desarrollo económico se plantea en los términos rigurosos que la naturaleza del problema exige. Y la prueba de que, efectivamente, esto es así se tiene en los métodos empleados por algunos países típicamente subdesarrollados—Colombia, Chile, Venezuela, Perú, India, Egipto, por ejemplo—, que han llegado a formular planes de desarrollo de una gran perfección técnica (2).

Sin embargo, por impensable que parezca en España se ha procedido con muy poco rigor a programar el desarrollo económico, y el libro de PRADOS lo pone ampliamente de manifiesto. Es útil, pues, muy útil, este libro porque enseña al que no sabe, lo cual—aparte de ser una obra de misericordia—debe servir para que en el futuro nuestro próximo Plan de desarrollo se elabore con la seriedad y el nivel

(2) Adviértase bien que me estoy refiriendo a la forma de concebir y programar el desarrollo económico, es decir, a la elaboración técnica de los planes, y no a las vicisitudes por las que puede atravesar la ejecución de los mismos, sin excluir su inaplicación, que es una cosa totalmente distinta. Si un plan de desarrollo de alto nivel técnico no se ejecuta, o se ejecuta mal—en la generalidad de los casos debido a razones políticas—, la frustración de los objetivos programados no podrá nunca achacarse al plan en sí, como es obvio. En cambio, de un plan deficiente, mal estructurado, fruto en gran parte de la improvisación, no pueden esperarse resultados satisfactorios cuando se lleva a la práctica; es asimismo evidente que si estos resultados se produjeran, habría que buscar fuera del plan las causas del «milagro». Desgraciadamente, y por añadidura, la experiencia confirma que la mala ejecución sigue y agrava la mala redacción del plan: Véase para el caso español la monografía de TAMAMES *El primer año del Plan de desarrollo, 1964-1967. Un análisis crítico*, cit. en nota 1.

técnico que requiere este documento. Nunca es tarde si la dicha es buena, pero los años transcurridos bajo la égida del primer Plan ya no podremos recuperarlos; por eso convendría aprovechar *ex ante* el gran esfuerzo intelectual de quienes demuestran saber lo que es la planificación económica, con el fin de evitar que su valiosa colaboración *ex post*—siempre utilísima—se traduzca en una fuerte dosis de amargura para el ciudadano verdaderamente preocupado por el desarrollo económico de su país.

II. PRADOS divide su obra en dos partes, precedidas de una *advertencia preliminar*. La primera parte, dedicada a la exposición del Plan, contiene la Ley por la que se aprueba y el resumen oficial del mismo preparado por la propia Comisaría, que autorizó su reproducción; el autor advierte que ante la conveniencia de acompañar una exposición del Plan a su análisis y crítica—lo cual resulta ineludible para facilitar la comprensión de esta última—ha optado por el texto oficial para evitar una versión quizá subjetiva.

La segunda parte de la obra comprende «la crítica del Plan». La disección que el autor realiza aquí de cada una de las partes del Plan es tan minuciosa y llega a tal extremo que no queda cifra significativa alguna que no sea valorada en sí misma y contrastada en su relación con las demás. En una palabra, el análisis de PRADOS es la obra acabada de un verdadero especialista en la materia y demuestra la gran experiencia del autor en la programación económica. En un primer capítulo estudia «La metodología del Plan», y señala de entrada las dificultades que éste presenta para ser evaluado, puesto que carece de tres elementos principales que son habituales en otros planes de desarrollo. Estos tres elementos, ausentes de nuestro Plan, son un verdadero «diagnóstico» de la economía española en su estado presente, una proyección de la misma hasta un «horizonte económico» alejado en varios años del último ejercicio del Plan, y un análisis sobre la metodología seguida para llegar a las conclusiones. La ausencia de estos tres elementos obliga al autor a una fatigosa reconstrucción de los caminos seguidos por los planificadores para llegar a los datos finales. Y así analiza dentro de este capítulo la técnica del «balance de materiales», aplicada en la elaboración del Plan español, el modelo de la productividad utilizado para la determinación de la tasa

de crecimiento, el problema que plantea la ausencia de proyecciones sectoriales, las anomalías observadas en el cómputo del sector público y en la programación de los gastos del mismo, para finalizar con un estudio de la tasa global de desarrollo propuesta en el Plan.

En el capítulo segundo se analizan «La expansión de los sectores y las ramas industriales», y se someten a un estudio minucioso los sistemas de cálculo del «balance de materiales» en los principales sectores y las conclusiones que se deducen de aquéllos. El autor utiliza exhaustivamente los datos estadísticos del Plan y elabora por su parte otros datos que sirven de apoyo al razonamiento enormemente detallado.

El «análisis de las inversiones del Plan de desarrollo» se realiza en el capítulo tercero, poniendo de manifiesto las graves deficiencias que se observan en la programación de las mismas, entre otras, la inserción en el Plan, sin la debida rectificación y ajuste, de programas de inversiones sectoriales elaborados con anterioridad al mismo, como demuestra el hecho de que tanto el Plan general de carreteras de 1961 como el Plan nacional de la vivienda del mismo año, hayan sido aceptados en bloque en el Plan de Desarrollo, «siendo así que se trataba de programas sectoriales sobre cuya procedencia debían haberse efectuado los análisis necesarios». La verdad es que la concienzuda enumeración de las deficiencias en que incurre el programa de inversiones bastaría ya por sí sola para poner en tela de juicio la posibilidad de una aplicación racional del Plan de Desarrollo.

En el capítulo cuarto se realiza un estudio de «las variables macroeconómicas del Plan de Desarrollo», pasando revista a las cifras básicas del Plan; las importaciones, las exportaciones y el balance de pagos y la financiación del Plan de Desarrollo, que el autor señala que ha tenido que construir por su cuenta, toda vez que aquél «apenas advierte cómo ha de ser financiado».

Cierra la obra un capítulo destinado a trazar un rápido bosquejo sobre «La aplicación del Plan de desarrollo en 1964», que sólo contiene unas primeras impresiones sobre la cuestión.

Es muy difícil hallar la expresión adecuada para calificar este libro del profesor PRADÓS. La literatura económica, cuando razona con rigor sobre datos estadísticos, puede parecer a primera vista poco brillante; pero en materia de pro-

gramación económica, la brillantez y la profundidad residen precisamente en esto, son contadas las personas capaces de llevar a cabo una obra de este tipo.

F. VICENTE-ARCHE DOMINCO

RICHARDS, Peter G.: *Patronage in British Government*. Londres, 1963. Allen & Unwin, 284 págs.

Descartadas la suerte y la herencia, como técnica de designación de individuos para el desempeño de puestos de autoridad, la primera por irracional y la segunda como antidemocrática, restan por considerar la competición y el patronazgo.

La competición, en su modalidad de elección popular, parece más adecuada para la provisión de cargos políticos, mientras que cuando versa sobre la capacidad y preparación de los candidatos, investigada a través de concretas pruebas de tipo más o menos examinatorio, resulta singularmente idónea para la selección de los titulares de los órganos encargados de interpretar y aplicar las leyes. Por ello en este último campo parece, en el continente al menos, haber alcanzado definitivo y universal predicamento, como óptimo método de reclutamiento de Jueces y Administradores.

En cuanto a la última modalidad, el patronazgo, que supone una libre apreciación, normalmente incontrolable, por parte de los detentadores del poder, de las cualidades de posibles participantes en el ejercicio de las funciones administrativas o jurisdiccionales, si bien en épocas pasadas alcanzaron gran difusión, los abusos a que dió lugar y su incompatibilidad con los principios animadores de los modernos estados motivó su relajamiento y su utilización fundamental para la provisión de puestos de carácter político.

Ahora bien, tal postergación, si bien justificada y digna de encomio, en relación con los cuadros fijos de la Administración tradicional, se revela difícilmente compatible, en ocasiones, con las exigencias de la moderna Administración y con el mecanismo de exigencia de responsabilidad a los mandatarios políticos. Por ello resultará quizá sorprendente el contrastar cómo, pese a la general santificación del principio competitorio y del correlativo derecho a la apreciación de méritos individuales para el acceso a la función pública, existen posiblemente un elevado número de casos en que la designa-

## BIBLIOGRAFÍA

ción de los servidores y colaboradores de la Administración se realiza informalmente por las autoridades designantes.

El libro de RICHARDS es no sólo parcialmente ilustrador a este respecto, sino que, demuestra frente a lo admitido en otras naciones como incontrovertible, que también pueden ser objeto los Jueces de libre nominación por el poder político, sin que quiebre la objetividad e independencia del poder judicial.

Prescindiendo de la reseña histórica del proceso que condujo a la actual organización del acceso al «Civil Service» mediante la selección por méritos y a la crítica que se realiza de los considerables poderes de nominación del primer Ministro y su eventual utilización para estimular la lealtad del Parlamento, interesa resaltar en primer lugar el sistema de integración, mediante el ejercicio de facultades de «patronage» de determinados funcionarios de la Administración británica.

La gran extensión que han alcanzado recientemente sus actividades ha determinado, pese a toda clase de resistencias, la aparición de numerosos organismos y entes de variable régimen cuyos elementos directivos son nombrados directamente por los Ministros de que dependen. Diversos intentos han pretendido sustituir este sistema por otros más favorables en unos casos, a la independencia y autorresponsabilidad del organismo en cuestión, facilitándole la adopción de decisiones en consonancia con las exigencias normales del campo donde desarrolla su actividad, y en otros, al directo control parlamentario, pero en la práctica parece incuestionable que debe ser a través del Ministro responsable como procede hacer efectivo tal control, y que ello supone el respetarle determinadas facultades en la elección de sus colaboradores.

Otro ámbito tradicional de ejercicio de las potestades que se examinan es el correspondiente a la organización de Cuerpos. Comisiones y Comités que asesoran a la Administración y al Gobierno, transmiten las aspiraciones de los sectores afectados por las medidas propuestas, o en trance de realización y suministran valiosos y objetivos puntos de apoyo para la introducción de necesarias reformas o el mejor disciplinamiento de intereses sociales. Entre estos órganos colaboradores destacan las Reales Comisiones, cuya importancia, en el pasado al menos, ha sido considerable en la preparación de nuevas Leyes.

Los Tribunales administrativos que en

número creciente han aparecido en Inglaterra, ante la insuficiencia del sistema judicial tradicional para resolver los conflictos entre administrados y administración, son también compuestos de miembros designados por los Ministros respectivos, si bien sus presidentes suelen ser designados por el Lord Canciller entre personas con cualificación adecuada por su preparación en derecho. Su número, que excede en la actualidad de dos mil, explica la importancia del procedimiento que se utiliza para determinar su composición.

De designación ministerial son en Inglaterra tanto los más importantes puestos de la judicatura como los Jueces de paz, espina dorsal de la antigua organización británica, y que aún hoy detentan importantes facultades. La selección de estos últimos se realiza con la colaboración de Comités locales de carácter secreto, integrados también por Jueces de paz, que elevan listas de posibles candidatos. Por ello se alude a una cierta cooptación en esta carrera.

Entre las manifestaciones del patronazgo, estudia también RICHARDS la concesión de honores y títulos nobiliarios y la provisión de sedes episcopales de la Iglesia en Inglaterra. Aunque las primeras contribuyen al reforzamiento de la autoridad del concedente, encuentran difícil encuadramiento en la sistemática seguida, y en cuanto a las segundas pertenecen al peculiar ámbito de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

La obra resulta, pues, sugestiva y demuestra cómo la execrada imagen del patronazgo no tiene por qué presentar tan nefastos aspectos, sino que, por el contrario, en ocasiones no sólo sus manifestaciones son inocuas o neutrales, sino también necesarias para un adecuado juego de la responsabilidad ministerial frente al Parlamento. La técnica de información por vías indirectas o comités inmediatos puede substituir a la representada por la pública licitación y la imparcialidad de criterio del designante no tiene por qué, en teoría, ser inferior a la de los Tribunales examinatórios, sobre todo si por aquél, pese a su extracción política, se prescinde de estas consideraciones, atendiendo únicamente a la idoneidad.

En ocasiones estos métodos, cuando se trata de integrar órganos colaborativos o asesores, han substituido ventajosamente a la representación de intereses, de profesional o local ámbito, realizada por elección. Tal sucede, por ejemplo, con los

Consejos de Hospitales, integrados por personalidades independientes de libre designación ministerial, y que han sido sustraídos a la influencia de los grupos directamente interesados.

De todas formas, sería peligroso generalizar estas técnicas para países en que no obren las mismas condiciones inglesas: responsabilidad parlamentaria eficazmente exigida, ética social elevada, «élites» dispuestas a participar altruista y eficazmente en las tareas colectivas, ausencia tradicional de «spoils system» y circunscrito ámbito de ejercicio del patronazgo.

Por lo demás, como el propio autor señala, un «incontrolado patronage es una amenaza para la democracia». Con la pervivencia de estos arbitrios se corre el riesgo de traspasar su campo de aplicación más allá de lo estrictamente oportuno y de incurrir en desviaciones de impulso político, primando la adhesión sobre la capacidad. En Inglaterra estos inconvenientes han sido superados, pero existe siempre el peligro de que, por la larga permanencia de un partido en el poder, o por otra causa de distinto orden, vuelvan a reproducirse.

R. MARTIN MATEO

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *Impuesto municipal de plusvalía*. Ed. Abella. Madrid, 1965. 334 págs., 220 ptas.

RODRÍGUEZ MORO publicó en 1945 una obra con el mismo título; pero el libro que se recensiona no puede considerarse como una segunda edición de aquella, puesto que se trata de algo más que de una simple actualización. De entonces a hoy, la doctrina, la jurisprudencia —y hasta la legislación— han experimentado variaciones muy sensibles, que al ser recogidas cuidadosamente por el autor, nos permiten afirmar que se trata de una obra nueva.

La parte central del libro se basa en el capítulo IV (págs. 29-221), que se dedica a la glosa de los artículos 510 a 524 de la Ley de Régimen Local, en unas páginas que pudieran servir de modelo a los comentaristas de textos legales. Ya que el autor ha sabido evitar por igual los dos grandes escollos que amenazan cualquier labor de exégesis: la difusión, o estilo de comentar cada línea y hasta palabra, sea o no importante, viendo problemas donde no los hay, y aclarando lo que no precisa de ninguna aclaración; y el pedrestismo, o forma de comentar a la altura de legos

en el Derecho, con las más simples observaciones tomadas de un Manual de estudiantes. El comentario jurídico es un estilo muy seguido en España *ad usum practicum*, pero muy descuidado. Por eso constituye un deber y una satisfacción señalar la aparición de un libro que, orientado también conscientemente a la práctica, utiliza un método exegético tan claro como preciso: donde se encuentran tratados y aclarados casi todos los problemas importantes, pero sólo ellos; y donde el lector encuentra siempre y con toda facilidad una respuesta a su dificultad.

En busca de la claridad el autor renuncia a cualquier alarde bibliográfico, remitiéndose a la literatura imprescindible. Mayor importancia tiene la jurisprudencia: los criterios del Tribunal Supremo suelen ser decisivos para el autor, aunque en ocasiones (págs. 36-39) sean objeto de crítica. También son constantes las referencias a la legislación especial de Madrid y Barcelona y a la Ley de Reforma Tributaria.

En los tres primeros capítulos (Ideas generales, Antecedentes y Disposiciones aplicables de carácter general) se hace una abreviada introducción al tema, que se condensa en una serie de principios tan sumarios como acertados.

En un abultado apéndice de casi cien páginas se transcriben las Ordenanzas municipales del Impuesto de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Bilbao: textos de gran significación no sólo por el interés que puedan ofrecer a los propietarios de estas localidades, sino porque pueden constituir un modelo muy digno de tener en cuenta para los funcionarios y Corporaciones que deseen redactar nuevas Ordenanzas o modificar las existentes. En definitiva, el conocimiento técnico del impuesto de plusvalía es tan importante para el contribuyente como para el funcionario especializado.

Como es obvio, no pueden examinarse aquí individualmente cada una de las tesis de RODRÍGUEZ MORO; baste decir que en su inmensa mayoría son útiles y acertadas, estando además apoyadas por la jurisprudencia y un sentido común jurídico que sólo puede conseguirse cuando a los años de práctica se unen los años de estudio. Algo excesiva parece, sin embargo, la crítica que se dirige al sistema actual de índices municipales de valores (pág. 46), que se considera desventajoso en relación con el sistema de expediente contradictorio individual. Ciertamente que este últi-

## BIBLIOGRAFÍA

mo es un principio más perfecto; pero es muy dudoso que en la práctica produjera buenos efectos: al igual que en la expropiación forzosa, el único beneficiario sería el contribuyente potente y bien asesorado, mientras que a las Corporaciones se impondría una carga administrativa muy grave: no hay que olvidar que con frecuencia lo mejor es enemigo de lo bueno.

Una última sugerencia al autor: RODRÍGUEZ MORO publicó hace años una monografía sobre Expropiación forzosa, que se agotó en unas semanas; hay que suponer que los administrativos españoles verían con agrado —más aún: se trata de una auténtica necesidad bibliográfica— la reaparición del libro, tal como ahora ha sucedido con este dedicado al estudio de la plusvalía.

A. NIETO

RUDOLF, Walter: *Polizei gegen Hohelststräger*. Colección «Recht und Staat», núm. 312. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen, 1965, 32 págs.

El estudio de la policía es obra fundamentalmente, de la dogmática alemana, cuyos clásicos nos han legado aportaciones muy interesantes al respecto. Pues bien, este sector de la policía que con tan desigual fortuna ha sido acogido o comprendido en otros ordenamientos jurídicos, sigue ocupando lugar destacado en las investigaciones de los estudiosos alemanes, que no dudan en poner al día la problemática que puede presentarse en este sector.

¿Cabe la posibilidad de ejercitar las potestades de policía, en el sentido material que el término tiene en Derecho administrativo, frente a otros entes administrativos que sean titulares de prerrogativas, es decir, frente a órganos de la Administración soberana? Este es el interrogante que se plantea y cuya solución persigue el Doctor RUDOLF a lo largo del estudio que comentamos. En realidad, el presente volumen de la colección *Recht und Staat* no es sino reproducción de la lección (*Habilitationsvortrag*) leída por el Doctor RUDOLF ante su Facultad —la de Tübingen— el 4 de mayo de 1965, al objeto de conseguir el título de *Privatdozent*.

El Doctor RUDOLF, especialista en Derecho internacional (1), ha acudido a un

tema clásico de Derecho administrativo para su lección. El resultado ha sido el planteamiento de un tema tradicional desde la perspectiva, desde las condiciones y desde las necesidades actuales. En efecto, el interrogante que aborda el estudio y al que acabamos de aludir era impensable hace unos cuantos años. No hace muchos años era desde luego impensable que un órgano administrativo estuviera sometido a la potestad de policía de otro órgano administrativo. Tal era la posición de la jurisprudencia que se apoyaba en la doctrina dominante. Es decir, los órganos administrativos soberanos estaban exentos de recibir órdenes de otros órganos que ejercieran funciones de policía administrativa. Al aludir expresamente a órganos administrativos soberanos quiero destacar una curiosa aplicación de la doctrina del fisco. Cuando se habla normalmente de la doctrina del fisco se hace referencia a la posibilidad que proporcionaba de enjuiciamiento jurisdiccional de ciertas actividades del poder. Es decir, se admitía la posibilidad de enjuiciar las actividades fiscales del soberano. Pues bien, la doctrina del fisco se utilizó también en relación con el ámbito de aplicación de las potestades de policía a que venimos aludiendo. No se admitía que los órganos administrativos soberanos pudieran estar sometidos a la potestad de policía que detentaban otros órganos administrativos; pero, en cambio, no había inconveniente en que aquellas parcelas del poder que se configuraban como fisco estuvieran sometidas a la potestad de policía. Tal utilización de la doctrina del fisco, si menos conocida que la del sometimiento jurisdiccional, alcanzó gran significado en la patria de la ciencia de la policía. En cambio, los órganos soberanos o no fiscales no estaban sometidos a la potestad de policía de otros órganos administrativos, recibiendo, a lo más, instrucciones a través de la línea jerárquica, siendo, por tanto, fundamental en aquella configuración el concepto existente de unidad de la Administración.

Superando el planteamiento anterior, el actual Derecho administrativo alemán ha llegado a una situación que admite que órganos administrativos puedan estar sometidos a la potestad de policía de otros órganos.

El principal interés de la obra comentada radica en observar en relación con este punto concreto de la policía una evolución que es general del Derecho administrativo. Debo destacar como muy inte-

(1) Recuérdese, por ejemplo, su colaboración, titulada *Zum Begriff des Völkerrechts*, al Libro en homenaje a Herbert KRAUS, *Recht im Dienste der Menschenwürde*, Würzburg, 1964.

resante el estudio que hace de la pérdida de unidad de la Administración como uno de los presupuestos importantes que condicionan la evolución señalada. La diversificación del aparato administrativo hace ya verdaderamente difícil resolver esa situación por medio de los cauces jerárquicos, aparte de que esta actuación por vía de la jerarquía, aun en los casos en que es posible, se ha dificultado mucho, por una serie de razones. Téngase en cuenta que si el sentimiento de pérdida de unidad de la Administración es bastante general, debido, entre otras cosas, a la enorme proliferación de entes administrativos, en la República Federal Alemana el problema es especialmente sensible, dada la importancia que adquieren por su parte la Administración federal, las Administraciones de los Estados y las Administraciones locales.

El Doctor RUDOLF entiende que en la actual situación de potenciamiento de las actividades administrativas, el sometimiento de unos órganos a las potestades de policía de otros órganos cumple un efecto positivo de orden, estableciéndose así una red de controles mutuos, pues hay que tener en cuenta que potestades de policía, entendida ésta en sentido material, corresponden a muy diversos entes y no son, por tanto, exclusivas de la policía de seguridad o policía en sentido formal. Entendiendo, además, que no hay que temer que esta posibilidad vaya a suponer ineficacia de la actuación de los órganos administrativos, lo mismo que no la supuso ni la sigue suponiendo la actuación revisora de los Tribunales administrativos.

La evolución que el Doctor RUDOLF nos ha expuesto en relación con este punto del derecho de la policía es un testimonio más de una evolución general. A mi modo de ver, esta posibilidad de sumisión de unos órganos administrativos a la potestad de policía que detentan otros órganos puede relacionarse fácilmente con la posibilidad de intentar acciones de indemnización frente a actividades dañosas de cualquier órgano administrativo, o también con la evolución que está experimentando el principio de exención ante los Tribunales nacionales de los Estados extranjeros, principio de exención que va encontrando cada día más restricciones. Es evidente que cada día son más extraños los fenómenos aislados, asistiendo así a una era de potenciamiento de las reacciones en cadena.

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

TEIRA VILAR, FRANCISCO JAVIER: *Organos colegiados a nivel provincial*. Número 2 de la Colección «Estudios» de las Publicaciones de la Secretaría General del Ministerio de la Gobernación. Madrid, 1963, 171 págs.

El análisis de este libro da pie a algunos comentarios de tipo metodológico, que no pueden ser silenciados en estos momentos de expansión de la ciencia del Derecho administrativo, que ha dejado ya de ser patrimonio exclusivo de un grupo de universitarios para ser objeto de un agudo interés por parte de una distinguida y amplia élite de funcionarios, entre los que destacan con personalidad propia los funcionarios directivos del Ministerio de la Gobernación. En estas circunstancias no hay que olvidar que la investigación jurídica debe respetar hoy ciertas reglas, y más cuando su resultado alcanza el honor y la responsabilidad de una publicación.

Es sabido que la ciencia no suele avanzar por intuiciones geniales desvinculadas del pasado. Cada libro nuevo debe aspirar a ser un paso más o, si se quiere, una piedra más colocada sobre el muro levantado por los investigadores anteriores, sin cuyo apoyo es poco menos que imposible cualquier trabajo serio. En plena Edad Media este método llegó a ser un símbolo categorizado por Bernardo de CHARTRES: *Nous sommes des nains juchés sur des épaules de géants: Nous voyons ainsi davantage et plus loin qu'eux... parce qu'ils nous portent en l'air et nous élèvent de toute leur hauteur gigantesque.*

TEIRA VILAR parece haber oído este consejo, y efectivamente, construye su monografía sobre la base de una serie de excelentes trabajos anteriores: MOONEY, WALDO, FORSTHOFF, GARCÍA-TREVIJANO, GARCÍA DE ENTERRÍA, etc.; pero, por otro lado, olvida con alguna frecuencia que el manejo de las fuentes es sólo un instrumento para ver más lejos, y no un pretexto para escribir un nuevo libro, hilvanando resúmenes y extractos de otros libros.

Concretamente, al libro que se recensionan pueden hacerse dos objeciones metodológicas fundamentales: primera, que capítulos enteros son simple extracto de autores ajenos; y segunda, que en ocasiones (por simple descuido) se oculta incluso la procedencia del texto.

Como estas afirmaciones son muy graves, creo necesario probarlas. Analicemos

## BIBLIOGRAFÍA

por ello la primera parte de las tres que componen la obra: el número 3 es un extracto de MOONEY; los números 4 y 5, no un extracto, sino una transcripción de FORSTHOFF; el número 6, un extracto de WALDO; el número 7, una transcripción de GARCÍA-TREVIJANO; el número 8, un extracto de GARCÍA DE ENTERRÍA, y el número 9, una transcripción de GARCÍA-TREVIJANO.

Obsérvese que en algunos casos digo transcripción. Con ello aludo a la segunda objeción. Sin que TEIRA VILAR nos lo advierta, las páginas 17, 18, 19, 20 y 21 en su totalidad, y parte de las 16 y 22, reproducen íntegramente y sin la menor alteración párrafos tomados de las páginas 546 a 560 del *Tratado de Derecho administrativo* de FORSTHOFF; igual sucede con parte de las páginas 27 y 28, literalmente tomadas de la página 64 de los *Principios jurídicos de la organización administrativa*, de GARCÍA-TREVIJANO (a quien sólo se cita más adelante y sin especial aclaración); y de este mismo libro (págs. 104-115) se toman las páginas 35 y 36 enteras y parte de la 34 sin mencionar ni el autor ni la fuente.

Esto es inadmisibles. Pero bien entendido que la crítica se refiere exclusivamente a una determinada actitud metodológica (que es obligado desenmascarar y cortar de raíz) y no contra el autor. Por muy escrupuloso que sea un investigador, siempre será posible encontrar en su obra deslices semejantes. No es lo malo el error —nadie está libre de él—, sino la deformación metodológica y la impunidad que falta de una crítica severa. En descargo del autor hay que decir también que se trata de una simple Memoria, presentada en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá de Henares, que probablemente fué publicada sin darle tiempo a una revisión.

Por último, ya que se han hecho notar sus defectos, es forzoso indicar al tiempo las virtudes del libro que se recensiona: TEIRA VILAR demuestra en ella que es un lector atento y concienzudo, de vasta cultura (probablemente autodidacto), que sabe contemplar los problemas desde una perspectiva elevada y, en fin, que conoce como nadie la realidad administrativa provincial. En este punto conviene insistir, porque en la última parte del libro, y sobre todo en sus apéndices, se ofrece al lector con paciencia benedictina un cuadro de la organización administrativa colegial a nivel provincial, de valor definitivo, y que es ya una fuente obligada de

consulta para el estudio de todos los problemas con ella relacionados.

A. NIETO

THE LONDON GOVERNMENT ACT 1963.  
Introducción de Jackson W. Eric.  
Edición anotada Butter Worths. Londres, 1963, 292 págs.

La estructura de la administración de Londres ha sido desde hace largo tiempo objeto de controversia. Desde 1837 se han sucedido las Comisiones reales que han investigado la posibilidad de instaurar una forma administrativa capaz de hacer frente de una forma eficaz a las crecientes exigencias de un área urbana que habría ampliamente desbordado en antiguo y tradicional núcleo representado por la City. Sin embargo, la resistencia a las mutaciones propia de la idiosincrasia inglesa y el ritmo de expansión del sector metropolitano, que con su enorme vitalidad hacía en poco tiempo anticuados todos los estudios, retrasaron la adopción de medidas auténticamente realistas y mantuvieron a lo largo del tiempo una situación por todos juzgada insostenible.

En diciembre de 1957 fué nombrada una Comisión real bajo la presidencia de HERBERT, que elevó en 1960 un Informe, del que he dado cuenta con algún detalle en el número 36 de esta REVISTA. Dicha Comisión, con la ausencia de apriorismo que es propia de tales órganos asesores, partía en sus análisis y propuestas de respetar el mantenimiento de lo que venía funcionando bien, sea cualquiera el esquema a que responde, y revisar los mecanismos de funcionamiento insatisfactorio. La Comisión recomendaba la supresión de todas las autoridades existentes en el área y su sustitución por una Corporación para el gran Londres, como un todo, que desempeñaría las funciones que aconsejasen tal base en su estructuración, y por cincuenta y un nuevos Municipios metropolitanos a quienes corresponderían las competencias propias de las autoridades suprimidas que no requerían un ejercicio unificado a escala metropolitana.

Las propuestas de la Comisión fueron, tras largos estudios y debates parlamentarios, sustancialmente adoptadas, dando lugar al *London government Act de 1963* que comentamos, cuya vigencia total no se preveía hasta el 1 de abril del corriente año.

El área del gran Londres comprende

desde ahora las correspondientes a la «City», el «Temple» y los nuevos treinta y dos «boroughs», que rectificando la propuesta de la Comisión han venido por obra de la Ley a sustituir a las autoridades anteriores.

La Ley consta de nueve partes y dieciocho anexos, aquéllas dedicadas respectivamente a Administración local de Londres y zonas limítrofes; tráfico y viales; viviendas y planificación; educación y servicios de empleo para jóvenes; alcantarillado; aplicaciones de Leyes sanitarias; funciones sanitarias y asistenciales; imposición, varios y cuestiones generales. Entre los anexos tiene especial interés el correspondiente a la tabla de vigencias, que precisa concretamente cuáles sean las disposiciones derogadas por la mencionada Ley y en qué medida. Tales determinaciones tienen una trascendencia no desdeñable si se tiene en cuenta la profunda legislación cumulativamente aquí operante, algunas de cuyas manifestaciones datan de 1751.

Los editores han anotado cuidadosamente la Ley estableciendo para cada artículo las correspondientes concordancias y suministrando para su manejo un minucioso y altamente apreciable índice general.

Ramón MARTÍN MATEO

TREVES, Giuseppino: *L'organizzazione amministrativa*. Edizioni di Comunità. Milano, 1964, 208 págs.

Al igual que acontece en España, la organización de la Administración pública italiana se basa aún sobre una serie de principios que derivan de concepciones tradicionales, sólo en parte condicionadas o influenciadas por las exigencias de la época en que vivimos.

Esta obra, escrita con el propósito de servir a los estudiantes y a quienes preparan oposiciones para ingreso en la Administración, e incluso a los propios administradores, describe la trama de los diversos elementos que componen aquella organización, no sólo en lo que se refiere a los grandes órganos de la Administración del Estado, sino también de las regiones, provincias, municipios, entes de participación estatal y centros principales de interés público. El autor dedica una particular atención al estudio del empleo público, así como a la participación de los privados en la Administración, sea bajo la forma de concesión de servicio público o

de representación de intereses de grupos económicos.

Parece claro que un análisis jurídico, que no sea exclusivamente formalista, no puede detenerse sobre las disposiciones constitucionales y legislativas, sino que debe proceder a su valoración y al examen de su ejecución. Sólo así se puede conseguir un panorama completo y realista de la organización administrativa. Ello es lo que el Profesor TREVES, con su agudeza habitual, realiza y ofrece en esta obra.

J. A. E. S.

WEIL, Prosper: *Le droit administratif*. Colección «Que sais je?». Presses Universitaires de France, Paris, 1964, 128 págs.

1. El Catedrático de la Universidad de Niza, Profesor Prosper WEIL, ha sido el encargado de elaborar el volumen referente al Derecho administrativo en la famosa Colección «Que sais je?», colección que constituye uno de los grandes aciertos de las «Presses Universitaires de France». En efecto, esta Colección se integra por volúmenes que tratan monográficamente de los más diversos temas y pasan ya de 1.200 los volúmenes publicados. Entre las características fundamentales de estos volúmenes está la de la brevedad, y ya vemos que el del Profesor WEIL consta tan sólo de 128 páginas en octava, lo cual es bien poco para ocuparse del Derecho administrativo. Teniendo en cuenta estas características, no dudo en traer aquí a colación las conocidas palabras de GRACIÁN de que lo bueno, si es breve, dos veces bueno. En efecto, estamos ante una obra verdaderamente encomiable que cumple perfectamente su misión de dar una idea clara del Derecho administrativo francés, de su alcance, de su significado, de sus posibilidades, así como de las limitaciones y problemas que ofrece en el momento presente. Digo que ofrece una idea clara, y es que, en efecto, este pequeño volumen se caracteriza ante todo por su claridad. Se trata de algo que ha sido escrito para ser incluido en una colección con carácter de enciclopedia, que está, además, dirigido a una amplia base de lectores; de ahí que tal característica parezca, desde luego, imprescindible. Ahora bien, no se olvide que claridad no quiere decir lo mismo que simplismo, y el que estemos ante un libro breve y claro no quiere decir que estemos ante un libro

## BIBLIOGRAFÍA

inexacto y arbitrario. El gran mérito de WEIL en este libro consiste en haber logrado el método de trabajo necesario para dar una noción exacta, sugestiva y amena del Derecho administrativo, pero teniendo en cuenta que el Derecho administrativo no es una momia para exhibirla en los libros de texto, sino que se caracteriza y se ha caracterizado siempre por su dinamismo y por su incidencia sobre la vida real. De ahí que destaque esa referencia constante que se hace a lo largo de todo el libro a la problemática que pesa actualmente sobre el Derecho administrativo, con lo cual la exposición gana en sinceridad y amabilidad.

Se trata de un libro que ha sido escrito por quien ha pensado concienzudamente sobre su propia disciplina. De ahí que el resultado sea una afortunada síntesis por la que debemos estar agradecidos al Profesor WEIL. De ahí que el libro esté dotado de una interesante unidad lógica, de forma que cualquiera de sus páginas esté en función de las anteriores o de las posteriores, característica ésta que a mí me parece fundamental en cualquier libro, pero que en raras ocasiones aparece cumplida.

2. Comienza el libro con una larga introducción. Destaca en seguida la preocupación del autor por encuadrar adecuadamente el Derecho administrativo: El Derecho administrativo —nos dirá— no se puede abordar prescindiendo de la historia y, sobre todo, prescindiendo de la historia política (pág. 8); o también cuando señala que, sin ser demasiado riguroso con las palabras, hay que considerar al Derecho administrativo más que un Derecho jurídico, un Derecho político (pág. 7). Expresiones éstas que son manifestación de una idea muy sinceramente profesada por el autor y que está presente, de forma más o menos velada, a lo largo de toda la obra. Así, en las conclusiones se afirmará de forma expresa que «el Derecho no es sino la continuación de la política con otros medios, y el Derecho administrativo es uno de los medios elegidos por la tradición política francesa para asegurar la salvaguardia de los derechos y libertades de los ciudadanos» (pág. 126). El Derecho administrativo va a considerarse, por tanto, como un producto típico del liberalismo político. De ahí que la actuación administrativa surgida como consecuencia de la Revolución francesa y la posterior organización napoleónica las incluya WEIL en la prehistoria del Derecho administrativo, haciendo coincidir el inicio de la

época clásica con el advenimiento de la tercera República, que surge como oposición tanto al absolutismo del Imperio como al recién descubierto «comunismo» de la Comuna. A partir de esta fecha también el Derecho administrativo ha de conocer su «belle époque» (pág. 13).

Al analizar los diversos momentos del Derecho administrativo, WEIL describe muy acertadamente la crisis que sufre a partir de 1940, una vez que los «dogmas» que habían sustentado el sistema del Derecho administrativo en años anteriores ya no van a seguir siendo considerados como tales dogmas. WEIL aprovecha la ocasión para introducir una serie de consideraciones metodológicas sobre el Derecho administrativo ciertamente interesantes, y que personalmente estimo muy acertadas. Esta situación de crisis va a hacer que el Derecho administrativo pierda su unidad clásica a la par que su claridad, imposibilitando, al mismo tiempo, los intentos de definir el Derecho administrativo de una forma demasiado simplista. Esto va a hacer que se renuncie a las síntesis espectaculares y que se abandonen los intentos de alcanzar definiciones «monistas» del Derecho administrativo para dar paso a explicaciones de tipo pluralista menos ambiciosas, pero más concordes con la realidad actual. Destaca en esta introducción el intento de autenticidad con que se presenta el autor, así como su afán de tocar tierra en todo momento, sin dejarse arrastrar por la espectacularidad de muchas explicaciones comúnmente aceptadas, pero que hoy ya no sirven.

3. Tras la introducción, el libro se va a desarrollar a lo largo de dos partes, dedicada la primera al tema de la acción y la segunda al tema del control.

El desarrollo del tema de la acción evidencia con toda claridad las grandes transformaciones que han sufrido las instituciones administrativas. Los cuatro capítulos de que consta esta parte insisten en destacar el fenómeno de diversificación de lo administrativo. El primero se dedica a analizar la dispersión de los órganos administrativos. El segundo analiza la diversificación de medios comparando el Derecho tradicional que se apoyaba en la idea de prerrogativa; con el actual Derecho administrativo, que junto a las prerrogativas de la Administración regula sus limitaciones y que admite la gestión pública junto a la gestión privada. El capítulo tercero se refiere a la gradación de los fines de la actuación administrativa, fi-

nalizando esta parte con un capítulo dedicado al régimen jurídico aplicable, donde se hace el análisis de la aplicación a la Administración del Derecho público y del Derecho privado.

En relación con esta parte de la acción administrativa, quiero destacar dos de los puntos tocados por WEIL: uno es el de la aplicación del Derecho público o bien del Derecho privado a la Administración, y otro es el del significado de los fines a la hora de valorar la acción administrativa.

En relación con el problema de si a la Administración se le aplica el Derecho público o el Derecho privado, el Profesor WEIL niega la utilidad o, mejor, la exactitud de tal distinción. Se dice que gran parte de la actuación administrativa está regida por el Derecho privado, pero se olvida que el problema no es tan simple y que aun cuando se apliquen reglas de Derecho privado, se entrecruza siempre otra regulación de carácter público. Por lo que respecta al Derecho español, podemos encontrar un ejemplo claro de esta peculiaridad en la regulación del patrimonio del Estado, ejemplo sobre el que ha insistido recientemente el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Los bienes patrimoniales pasan por ser los bienes de propiedad privada del Estado, que se contraponen a los bienes de dominio público que sería la propiedad del Estado en régimen de Derecho público. Ahora bien, la Ley de Patrimonio del Estado incluye en su articulado numerosos preceptos que están tomados de la regulación de los bienes de dominio público, y además dicha Ley no se recata de ello, ya que el capítulo I del título I le da nada menos que el título de «Prerogativas de la Administración». ¿Están regidos los bienes patrimoniales por el Derecho privado? Evidentemente, no. A pesar de la comodidad de la fórmula tradicional que contrapone los bienes patrimoniales a los bienes de dominio público, es la misma Ley del Patrimonio la que admite en su artículo 2.º que «los bienes y derechos del Patrimonio del Estado se regirán por la presente Ley, y subsidiariamente, por las normas del Derecho privado civil o mercantil». Resulta, por consiguiente, que a lo más lo que se consigue es un régimen mixto. Pues bien, este tipo de argumentos es el que hace a WEIL rechazar la distinción Derecho público y Derecho privado, para proponer que todo el derecho que se aplica a la Administración es Derecho administrativo, si bien dentro de éste habría de darse una

graduación según la originalidad que presentan las normas respecto a la regulación de relaciones similares que tengan lugar entre particulares. Habría que hablar, pues, de una escala entre las diversas normas del Derecho administrativo, según la originalidad de los mismos (página 76).

El otro punto a que quiero aludir es el del significado de los fines que orientan la actuación administrativa. Ya ha quedado señalado que lo que caracteriza hoy más intensamente a la acción administrativa es la diversificación de los distintos medios tanto orgánicos como formales de la misma. Diversificación que a primera vista produce un fenómeno de perplejidad cuando no de desorientación. Pues bien, insiste WEIL en señalar que a través de los fines públicos, el tema de la acción administrativa va a poder volver a encontrar la unidad que había perdido: «la acción administrativa aparece así denominada por la consideración de sus fines de interés general. Esto es normal: si la técnica jurídica se alinea en el orden de los medios, la elección de los modos de acción sólo puede hacerse a la luz de los fines propuestos y de acuerdo con el principio de proporcionalidad de los medios a los fines» (pág. 77). A mí este planteamiento me parece muy sugestivo. Recuérdese el papel que ha jugado la consideración de los fines a la hora de reducir la discrecionalidad administrativa a través de la técnica de la desviación de poder, teniendo en cuenta que nuestra Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa se ha hecho eco de ello tanto en su Preámbulo como en el artículo 83. De ahí que esta generalización de la utilización de los fines como criterios orientadores me parezca muy interesante. Cada institución del Derecho administrativo responde y está en función de una determinada finalidad. Pues bien, esta consideración de los fines como norte de las instituciones administrativas, me parece indispensable a la hora de emprender cualquier estudio serio sobre cualquier faceta del Derecho administrativo. Cabe, así, un doble orden de interrogantes: ¿cuáles son los fines que persigue nuestro Derecho administrativo? O mejor, porque ese intento unitario es demasiado simplista: las distintas instituciones o parcelas del Derecho administrativo ¿qué fines persiguen? Los interrogantes pueden plantearse también en sentido inverso: proclamados determinados fines como alcanzables en nuestra comunidad, ¿tienden

## BIBLIOGRAFÍA

en realidad a alcanzarlos las instituciones administrativas existentes? Como se ve, este doble orden de interrogaciones ofrece un importante y ameno campo de trabajo, porque de producirse un desajuste entre las finalidades pretendidas y los medios propuestos para alcanzarlos se exige sin duda una labor correctora. Resulta, por tanto, evidente que este planteamiento del Derecho administrativo a partir de los fines proclamados y pretendidos se muestra realmente sugestivo. Creo que la utilización de este método ha de proporcionar a los estudios del Derecho administrativo una fuente inagotable de trabajos interesantes a la par que útiles.

4. Una vez abordado el problema de la acción administrativa, ya se está en condiciones de abordar el tema del control que en el orden del tiempo es siempre posterior a aquélla.

La segunda parte del libro se dedica al estudio del tema del control, tratándose en un capítulo primero del principio de legalidad, en cuanto sumisión de la administración al derecho, y en un segundo capítulo, del control de la Administración por parte del Juez. También esta parte está tratada con gran finura y sensibilidad jurídica. Quiero detenerme aquí sobre uno de los problemas que ocupa la atención del profesor WEIL: el del control de la Administración, tanto por los Tribunales administrativos como por los Tribunales del orden judicial. La ruptura de los esquemas tradicionales del Derecho administrativo y en general la crisis a que antes hemos aludido han creado una situación realmente difícil de sostener: en muchas ocasiones no es nada fácil determinar si la competencia corresponde a los Tribunales administrativos, o bien a los Tribunales del orden judicial. Es más, en opinión del autor, se trata de una auténtica lotería, fuente inagotable de inconvenientes y desconcierto. ¿Cómo reaccionar ante una situación tan caótica? En relación con este problema vuelve a cobrar sentido la postura de WEIL de negar la distinción entre Derecho público y Derecho privado y de afirmar un Derecho administrativo de amplia base que se extiende a todas las relaciones en que interviene la Administración. Esta postura potencia el que nuestro autor rechaza los demás criterios propuestos de reparto de competencia entre ambos órdenes de Tribunales, para afirmar decididamente una postura de unidad de fuero. En efecto, el profesor WEIL, en base a una serie de consideraciones que no son ahora del caso,

sostiene con toda firmeza la opinión de que todo litigio en que sea parte una Administración Pública, debe encomendarse a los Tribunales administrativos. Me interesa destacar esta postura, pues es la respuesta a un problema que se halla también planteado entre nosotros, postura que ha tenido ya sus representantes entre nuestros tratadistas: GARCÍA-TREVIJANO, PEREDA VÁZQUEZ, en relación con los contratos administrativos; yo mismo me he manifestado en este sentido en relación con la responsabilidad administrativa, etc.

5. Unas breves pero muy interesantes conclusiones acotan los puntos más significativos expuestos a lo largo de la obra. A muchos de ellos me he referido. Sólo aludiré ahora brevemente a dos de ellos por estimarlos representativos de una corriente crítica bien moderna en relación con el derecho administrativo.

Uno es el que destaca las limitaciones conaturales al control de la Administración por parte del Juez y entiende que no se puede esperar todo por esa vía. De esta forma propugna la extensión de las consultas a los interesados al objeto de reducir las actuaciones incorrectas de la Administración: «obligando a la Administración a consultar a los interesados antes de elaborar sus normas, el Derecho administrativo haría progresar la protección del ciudadano tanto como pudiera hacerlo afinando las técnicas contenciosas» (pág. 126).

Otro de los puntos sobre los que se carga el acento es el del desmoronamiento de «la mística de la Ley» y de la distinción entre Ley y Reglamento —se trata de algo que en el Derecho administrativo clásico alcanzaba la indudable categoría de dogma—, desmoronamiento inevitable en una época en que las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento son totalmente distintas a como lo eran en el pasado siglo (pág. 126). Yo creo que el derrumbamiento de estos dogmas es realmente crucial, pues es a todas luces evidente la importancia de la doctrina que se ha ido construyendo en torno a la figura del Reglamento y a su subordinación a la norma legal. A mi modo de ver, no se puede olvidar que la Ley no es sino una emanación del Parlamento. Cuando se afirma la primacía de la Ley, lo que se pretende afirmar en realidad es la primacía del Parlamento. Es más, me parece evidente que el Parlamento existía antes de que existiese la Ley. En el surgimiento del Estado contemporáneo, el

Parlamento se cuida bien de afirmar su primacía sobre el Ejecutivo. El que la Ley —producto normativo del Parlamento— sea superior al Reglamento —producto normativo del Ejecutivo— no es sino una consecuencia del intento del Parlamento de situarse por encima del Ejecutivo. Es más, habría que decir que tanto *la Ley* como *el Reglamento* no son sino abstracciones que como tales surgen sólo en un momento determinado. Pero estas abstracciones no pueden valorarse por separado haciendo caso omiso de los focos de poder de donde emanan. Si la superioridad de la Ley sobre el Reglamento corresponde a una situación en que el Parlamento trata de sentar claramente su supremacía sobre el Ejecutivo, parece evidente que al modificarse el equilibrio de fuerzas entre estos dos órganos, habrá de variar también la relación entre lo que sólo es una manifestación de cada uno de dichos órganos.

6. Creo que de cuanto antecede se deduce sin ninguna duda mi opinión sobre esta nueva obra del profesor WEIL (1). Realmente no dudo en recomendarla a quien se interese por el Derecho administrativo. Mas aún, creo que sería importante que se tradujera al castellano, sin olvidar, claro está, que se trata de una obra sobre Derecho administrativo *français*. Es más, creo que podremos sentirnos muy satisfechos cuando surja entre nosotros una obra similar a la del profesor WEIL, pero dedicada al Derecho administrativo *español*.

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

(1) El Profesor WEIL es autor, en colaboración con M. LONG y G. BRAIBANT, del famoso libro de comentario jurisprudencial *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, que tan buena acogida ha tenido. Véase entre nosotros el elogioso comentario de NIETO en el número 43 de esta REVISTA (1964), página 499.



## II. - REVISTA DE REVISTAS (\*)

A cargo de Mariano BAENA DEL ALCÁZAR,  
Angel MARTÍN, Manuel PÉREZ OLEA y  
Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO.

### ACTOS ADMINISTRATIVOS

BOQUERA OLIVER, José María: *Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos de la Administración local*. REVL, 139, 1965, págs. 1-27.

El artículo 361 de la Ley de Régimen Local establece que los actos de las Administraciones locales son inmediatamente ejecutivos, lo que ha sido interpretado en el sentido de que ello implica la inmediata ejecución forzosa. Pero esto no es exacto, y así se deduce de las discusiones parlamentarias que evoca el autor.

### ADMINISTRACION FINANCIERA

FIGUEIRA LÓBURO, Miguel: *La vigencia del Presupuesto ordinario de las Corporaciones locales*. REVL, 140, 1965, págs. 184-205.

El presupuesto de las Corporaciones locales cuya vigencia temporal ha de ceñirse al año solar provoca algunas situaciones anormales que son estudiadas en este artículo.

NAPOLI, G. di: *Gli ammortamenti nel bilancio dello Stato*. NRLDG, 1965, núm. 1, págs. 32 y sigs.

La Ley italiana de 1 de marzo de 1964 ha supuesto notables innovaciones en el presupuesto de previsión estatal y en otras instituciones conexas con él, así como también ha modificado las normas rela-

tivas a los presupuestos de los otros entes públicos. Se intenta realizar una divulgación de estas innovaciones, escasamente conocidas hasta ahora.

PUPPE, D.: *Rechtsfragen der öffentlichen Darlehns-gewährung an Private*. DVwB, 1965, núm. 2, págs. 68 y sigs.

Se aborda un interesante problema entre los muchos que plantea la intervención económica: el de las cuestiones jurídicas que suscita la concesión de préstamos a los particulares por entidades públicas. Se parte para ello del estudio y comentario de la sentencia del Tribunal administrativo federal de 31 de agosto de 1961.

### ADMINISTRACION LOCAL

AKPAN, E. E.: *The Development of Local Government in Eastern Nigeria*. JLAO, IV, 2, 1965, págs. 118-127.

La organización local consuetudinaria en Nigeria oriental estaba basada en la diferenciación tribal, originada a su vez en razones lingüísticas. Las necesidades de la vida administrativa moderna imponen una profunda reorganización de unas estructuras «muy limitadas por sus deficiencias técnicas y financieras». Esta reorganización se está llevando a cabo, por medio de un penoso proceso cuyas grandes líneas se exponen en el presente tra-

(\*) Al final de esta sección figura la tabla de abreviaturas correspondiente a las Revistas que se reseñan.

## BIBLIOGRAFÍA

bajo, con especial referencia a su régimen interno.

CASTIGLIONE, G.: *Funzionalità degli organi del comune dalla nomina all'insediamento degli amministratori neo eletti*. RARI, 1965, núm. 3, págs. 169 y sigs.

Se plantea el problema de cuáles son las autoridades municipales legítimas en el interregno entre el nombramiento y la toma de posesión de las recién elegidas. La solución del texto refundido de 16 de mayo de 1960 es que las autoridades salientes continúen en sus cargos hasta el nombramiento de las siguientes. Esto no resuelve el problema que se examina también a la vista de las opiniones de los autores.

GHIANI, A.: *Ancora sulla prima seduta del Consiglio comunale*. NRDLG, 1965, núm. 2, págs. 137 y sigs.

Como continuación de un artículo anterior sobre el mismo tema se plantean y se intentan resolver problemas concretos que pueden presentarse al Secretario del Ayuntamiento con ocasión de la primera sesión del mismo después de unas elecciones.

GALIZIA, M.: *Cause di ineleggibilità ed incompatibilità a consigliere comunale*. RARI, 1965, núm. 2, páginas 94 y sigs.

Continúa la publicación de este artículo, del que ya se dió noticia en números anteriores de la REVISTA. La parte publicada en este número se refiere a los recursos a interponer respecto a la materia ante la Junta Provincial Administrativa, el Tribunal de Apelación y el Consejo de Estado respectivamente.

HOURTICQ, Jean: *Le statut du maire droit-il être rajéuni?* RA, 103, 1965, págs. 68-70.

Se analizan las que juzga deficiencias del vigente estatuto de los Alcaldes y propugna que se les dé mayores posibilidades de iniciativa en el sector económico y mayor remuneración a los de las grandes ciudades, en las que su misión les

absorbe todo su tiempo. Como corolario, estima que debe diferenciarse el régimen de competencias entre los Alcaldes de los pequeños Municipios y el de los grandes núcleos urbanos.

KOVACEVIC, Zivorad: *Local Government in Yugoslavia*. LG, IV, 3, páginas 44-48.

El sistema yugoslavo de régimen local es expuesto, en sus grandes líneas teóricas, en este artículo. Es sabido que, constitucionalmente, Yugoslavia es uno de los países que mayor autonomía reservan a sus entes locales: el autor elude, sin embargo, el funcionamiento real de un régimen poco favorable a esa autonomía, sin detenerse en los mecanismos de tipo administrativo y electoral que anulan, en la práctica, las declaraciones de principio constitucionales.

LAZZARI, V.: *Assegnazione del Segretario ai comuni dichiarati stazioni di cura, soggiorno o turismo o sedi de importanti uffici pubblici o che siano centri di notevole attività industriale e commerciale*. NRDLG, 1965, núm. 1, págs. 37 y sigs.

Según la legislación italiana, determinados Municipios que tengan un interés destacado por concurrir en ellos algunas de las circunstancias que se señalan en el título deben ser clasificados en el grado inmediatamente superior al que les correspondería por la entidad de su población. Se examina esta legislación comentándola a efectos de la clasificación correspondiente del Secretario.

MUGNAINI, P.: *L'autonomia degli enti locali: illusioni e realtà*. NRDLG, núm. 22, págs. 2.653 y sigs.

El autor pone de manifiesto la imposibilidad de que exista una verdadera autonomía de los entes locales, proclamada, como es sabido, por la Constitución italiana, mientras entran en vigor las normas actuales sobre control financiero estatal.

TROCCOLI, A.: *In ordine alla nomina ed alla scelta del legale per la rappresentanza del Comune in giudizio*.

NRLDG, 1965, núm. 1, págs. 28 y siguientes.

Partiendo de la base del poder del «Sindaco» para actuar en juicio se examina la cuestión referente al nombramiento de Procuradores y Abogados del Municipio y al posible encargo a los administradores y personas dependientes del ente local, de representarlo en juicio.

TROCCOLI, A.: *La natura giuridica della «frazioni di comune» e i diritti dei frazionisti*. NRLDG, 1964, núm. 22, pág. 2.645 y sigs.

En Italia las fracciones del Municipio, partes del territorio que son sede de un agregado humano, son entidades de hecho que tienen, no obstante, una particular relevancia jurídica. Se estudian la legislación al respecto, la naturaleza jurídica y la representación en juicio de los intereses de estos entes, que, según el autor, carecen, en el Ordenamiento italiano, de personalidad jurídica.

#### ADMINISTRACION MILITAR

ROBIN, R.: *Le programme d'armement 1965-1970*. RA, 103, 1965, págs. 50-52.

El Parlamento francés ha votado, a fines del pasado año de 1964, una Ley de modernización de las fuerzas armadas que comprende un período de seis años. El articulista elogia este programa por la vitalidad que proporciona a muchas industrias y porque su coste, no superior al 5 por 100 del producto nacional bruto, le parece razonable e inferior al de otras grandes potencias industriales.

SCHNEYDER, Philippe: *La divulgation du secret militaire et la presse*. RA, 103, 1964, págs. 26-30.

El concepto de «secreto militar» que se impone como factor esencial de la protección de la seguridad del Estado o de la nación es difícil de apreciar y definir. El autor analiza los textos legales en los que se ha penado la transgresión del secreto militar, desde 1810 hasta hoy, llegando a la conclusión de la gran confusión que reina al respecto, lo que puede

perjudicar gravemente al periodista que roce estos temas, por lo que convendría una refundición de las nociones que aparecen en diversos de aquellos textos y dejando, en último término, cierto grado de apreciación al Juez.

STRUNZ, R.: *Dienst oder Versorgungsbezüge bei Wehrpflicht des Kindes*. BAYBZ, 1965, núm. 4, págs. 51 y siguientes.

El servicio militar obligatorio está regulado en Alemania por la Ley federal de 25 de mayo de 1962. El artículo explica detallada y casuísticamente la Ley siguiendo el articulado de la misma. Se subraya la diferencia entre las diversas formas de cumplir el servicio que suponen una permanencia más o menos larga en el ejército.

#### ADMINISTRACION REGIONAL

HOURLICQ, Jean: *La régionalisation du Ve plan*. RA, 104, 1965, páginas 195-198.

El V Plan francés se presenta con estructura regional a la que se ha llegado a través de las experiencias recogidas por el Comisariado del Plan en los anteriores. Los objetivos de este Plan son estudiados, uno por uno, por el autor en este artículo y se efectúa sin descender al detalle.

ORTOLÁ NAVARRO, Salvador: *La reforma francesa de los Departamentos y las Regiones y su posible repercusión en España*. REVL, 139, 1965, páginas 49-65.

Los tres decretos franceses de 14 de marzo de 1964, que han instaurado la reforma de la institución prefectoral para la aplicación del Plan de inversiones, de carácter regional, están provocando numerosos comentarios en España en orden a las enseñanzas que cabe extraer de ellos. Sin embargo, el autor previene contra posibles y prematuras decisiones para su introducción aquí, afirmando la diferencia entre el Gobernador civil y el Prefecto, ya puesta de relieve por otros autores, que impiden su introducción.

## BIBLIOGRAFÍA

**SWEETMAN:** *Prefects and Planning: France's New Regionalism.* PA, volumen 43, 1, págs. 15-30.

El establecimiento de veintiuna regiones en Francia en la primavera de 1964 ha sido, fundamentalmente, debido a las exigencias de la planificación económica. Este trabajo está principalmente dirigido a demostrar que también en las nuevas regiones la figura del Prefecto, ahora «Prefecto de la región» va a seguir siendo básica, por encima de los órganos colegiados de tipo administrativo o económico que le han sido adjuntados.

## AGUAS

**DUPOUY, G.:** *La loi sur l'eau.* RA, 103, 1965, págs. 65-66.

El 16 de diciembre de 1964 aprobó el Parlamento francés la nueva Ley de aguas, que no sólo afecta a las superficiales y subterráneas, sino también a las marítimas territoriales. Comprende tres títulos destinados respectivamente a la lucha contra la polución de las aguas, a su régimen jurídico y reparto, y a disposiciones diversas, versando estas últimas sobre las medidas a adoptar para evitar el despilfarro de las aguas.

**ENGERT, J.:** *Das zweite Gesetz zur Aenderung des Wasserhaushaltsgesetzes.* DVwB, 1965, núm. 1, págs. 6 y sigs.

Comenzando por el procedimiento que se ha seguido para la elaboración de la elaboración de la Ley se expone la nueva regulación sobre conducción de aguas que ha supuesto una modificación del texto vigente hasta ahora, de fecha de 27 de julio de 1957.

**SIEVERS, R.:** *Rewilligung und Bewilligtes Recht in der Ordnung des Wasserhaushalts.* DVwB, 1965, número 1, págs. 1 y sigs.

Se estudia la legislación referente al aprovechamiento de las aguas en las esferas del derecho privado y del derecho

público y distinguiendo dentro de éste el derecho de la Federación y el de los países federados.

## AUTOMACION

**LAVER, F. J. M.:** *The Nature of the Computer.* PA, vol. 43, 2, págs. 127-133.

El uso cada vez más intenso de los computadores electrónicos en las tareas administrativas lleva a crear en la mente de quienes desconocen su estructura interna y su modo de funcionar cierto respetuoso temor lleno de incompreensión. En este artículo se trazan, muy someramente, las líneas fundamentales que presiden su concepción y su utilidad, y se recalca cómo el mérito principal de sus resultados hay siempre que atribuirlo a la mente humana que programó su actividad.

## CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

**LANGROD, Georges:** *La Ciencia administrativa y su lugar entre las ciencias sociales.* DA, 86, 1965, págs. 18-40.

El proceso de juridización de la acción administrativa ha ocasionado un más nítido deslinde del Derecho administrativo de la Ciencia administrativa que presenta relaciones evidentes con otras ciencias sociales que pone de relieve el autor.

**SZAMEL, Lajos:** *Les tâches de la science administrative dans les pays socialistes.* RICA, 3, 1964, págs. 297-303.

Tarea principalísima de la ciencia administrativa es la de salvaguardar eficazmente la legalidad socialista a través del Derecho administrativo; las otras dos tareas estriban en ayudar con sus realizaciones al cumplimiento del trabajo administrativo y suministrar el material necesario para la formación y perfeccionamiento del personal administrativo, principalmente a través de la enseñanza universitaria.

### CLASIFICACION DE PUESTOS DE TRABAJO

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: *El puesto de trabajo: Su contenido y significación dentro de la organización y su valor como instrumento de la reforma administrativa*. DA, 85, 1965, págs. 46-67.

Se muestra la organización como complejo de trabajo desde sus diversos aspectos funcionales para pasar a examinar el puesto de trabajo como protagonista de la reforma administrativa.

VILLAR PALASÍ, José L.: *La clasificación de los puestos de trabajo y las líneas generales de la organización administrativa*. DA, 85, 1965, páginas 9-35.

Examina el autor las diversas técnicas de clasificación y manifiesta su opinión al respecto. Para introducir el orden en la Administración, son fundamentales la existencia de un Centro Directivo del personal, la Escuela de Perfeccionamiento y la gradual implantación de las técnicas organizativas, cuya base es la clasificación de puestos de trabajo.

### CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

DAUMARD, Jacques: *Les marchés de fournitures militaires en République Fédérale d'Allemagne*. RDPSF, 2, 1965, págs. 177-205.

A la vez que se hace el estudio de las formas de contratación por cuenta de la Administración militar alemana, se van poniendo de relieve las diferencias existentes con las formas de contratación francesas en semejante caso. Las diferencias entre el derecho alemán y el francés, que regulan la contratación administrativa son, más bien, de matiz. Por otra parte, el que la contratación se efectúe para satisfacer necesidades militares sólo da lugar a especialidades en los casos de adquisiciones de armamento, como es de imaginar.

STELVI, A.: *La revisione dei prezzi contrattuali negli appalti di opere pubbliche*. NRLDG, 1965, núm. 3, pág. 273 y sigs.

En el espacio de un año se han promulgado en Italia tres disposiciones sobre revisión de precios en los contratos de obras públicas. Se comenta la situación creada, así como cada una de las disposiciones legales, resaltando la importancia que tienen para los entes locales y para los contratistas.

### CORREOS

KAEMERER, L.: *Zur Verfassungsmäßigkeit der Postbenutzungsverordnungen*. DVwB, 1965, núm. 6, páginas 217 y sigs.

Según la Ley federal alemana sobre la Administración postal, el Ministro federal puede dictar reglamentaciones postales sin necesidad del asentimiento del Consejo federal apoyándose en lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley fundamental. Se discute la constitucionalidad del precepto que, para el autor, depende de la interpretación que se dé a la cláusula constitucional de excepción invocada.

KULZ, H.: *Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip in der Postzeitungsgebührenordnung*. DVwB, 1964, número 19, págs. 795 y sigs.

Se examina y comenta la legislación alemana sobre comunicaciones con objeto de contrastar las necesidades financieras de estos servicios con la contribución que hacen los usuarios al mantenimiento de los mismos mediante el pago de las tarifas.

### DERECHO AGRARIO

RICARDO CABRERA, Rodolfo: *El Derecho agrario en las Leyes de reforma agraria de América Latina*. REAS, 48, 1965, págs. 131-166.

El Derecho agrario es el instrumento para la realización de la reforma agraria en Iberoamérica que ha de dar a la capa social agraria un nivel de vida más adecuado, según expone el autor a través

## BIBLIOGRAFÍA

del examen de las Leyes de reforma agraria de varios países iberoamericanos.

LAMO DE ESPINOSA, E.: *La agricultura, problema social*. REAS, 48, 1964, páginas 7-31.

La agricultura ha sido sacrificada en beneficio de la industrialización a ultranza, por lo que ha llegado a su actual estado de postración. El autor sugiere un conjunto de medidas que básicamente han de servir para sacarla de su actual estado y mantenerla en estado floreciente, dejando de constituir un problema social.

### DERECHO PARLAMENTARIO

Voss, H.: *Zur Systematik der Aufgaben des Bundesrates*. DVwB, 1965, núms. 3 y 4, págs. 102 y sigs y 141 y sigs.

La Dieta federal existente en Alemania a partir de la Ley fundamental de Bonn, se estudia detalladamente desde el punto de vista del derecho constitucional, centrandose el examen principalmente en las competencias que tiene atribuidas.

### DERECHOS FUNDAMENTALES

ALONSO-CORTÉS CONCEJO, Aurelio: *Hacia un concepto del derecho de petición*. DA, 86, 1965, págs. 54-56.

Analizada la naturaleza jurídica del derecho de petición, entiende el autor que éste está constituido por la facultad eminentemente colaboradora de los españoles de promover directamente de la autoridad competente actos de naturaleza esencialmente política o graciable, cuya oportunidad cabe decidir, en definitiva, a la misma, y para cuya adopción no se cuenta con un previo fundamento legal.

CASTIGLIONE, E.: *La libertà di riunione e associazione, di fede e di pensiero nell'attuazione costituzionale*. NRLDG, 1965, núm. 3, pág. 273 y siguientes.

El artículo, que tiene una estructura muy sencilla, consta de una introducción

general y de tres capítulos que versan sobre la libertad de reunión y asociación, la libertad de profesar una fe religiosa, y la libertad de prensa y de pensamiento a la vista de los artículos correspondientes de la Constitución italiana.

FLIEGAUF, H.: *Massnahmen nach der Verbringungsgesetz und gerichtlicher Rechtsschutz*. DVwB, 1965, número 6, pág. 225 y sigs.

La Ley alemana que limita o prohíbe la destrucción o dilapidación injustificada de riqueza, supone una intromisión en la esfera de libertad de los particulares. Se estudian las garantías jurídicas y la protección de los derechos por los Tribunales de justicia alemanes en relación a esa esfera de libertad sobre la que recae el contenido de la Ley.

FROEHLICH: *Die Grundzüge des Gesetzes zur Regelung des öffentlichen Vereinsrecht*. DVwB, 1964, núm. 19, págs. 799 y sigs.

La publicación de la Ley de Asociaciones de 5 de agosto de 1964, que sustituye a la vieja regulación de 1908, da lugar a la publicación del presente artículo, que expone el contenido de la Ley haciendo hincapié en el derecho de asociación.

HENKE, W.: *Das subjektive öffentliche Recht auf Eingreifen der Polizei*. DVwB, 1964, núm. 16, págs. 649 y siguientes.

Se plantea el problema de si un ciudadano puede interponer una demanda contra la policía por haber entrado ésta indebidamente en un domicilio privado. Se examina la cuestión desde el punto de vista de los derechos públicos subjetivos, haciendo, además, una referencia a la competencia de la justicia administrativa sobre la materia.

LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO: *La competencia administrativa en materia de asociaciones*. DA, 86, 1965, págs. 41-53.

Sobre la actuación de las asociaciones inciden las competencias de diversos órganos de la Administración y aun de diversas jurisdicciones, según se expresa en este artículo.

PFEIFER, H.: *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*. DVwB, 1965, núm. 3, págs. 107 y sigs.

El autor pone de manifiesto la necesidad de un estudio sobre los derechos de los ciudadanos y las garantías de estos derechos, tal como aparecen configurados en la Constitución de la República de Austria. Brevemente se estudian estos derechos y garantías.

### DERECHOS REALES ADMINISTRATIVOS

SELLMANN, M.: *Entschädigung der Apothekenrealrechte?* VWA, 1965, número 2, pág. 123 y sigs.

Como introducción al estudio del tema propiamente dicho, que se anuncia para un próximo número, se hace un estudio general sobre los Derechos reales. Al planteamiento del problema sigue una introducción histórica para enfrentarse después con la cuestión del carácter jurídico-público o jurídico-privado de los Derechos reales.

### DISPENSAS

ANGELICI, M.: *Appunti in tema di dispensa amministrativa con particolare riferimento alla licenza edilizia in deroga*. NRDLG, 1964, número 22, págs. 2.655 y sigs.

Partiendo de la elaboración doctrinal efectuada por BODDA, se estudia la figura de la dispensa administrativa examinando sus elementos característicos y sus diferencias con la autorización administrativa. El resultado del estudio se aplica después a las licencias municipales que eximen de una obligación de carácter general.

### DOMINIO PUBLICO

DUPOUY, G.: *Parkings souterrains et domaine public*. RA, 104, 1964, páginas 192-194.

Después de analizar los modos de ocupación del dominio público, entiende el

autor que es necesaria una Ley que los reforme en el sentido de prever dos modos de ocupación, en lugar de los tres existentes. Cuando la ocupación tuviese una finalidad estrictamente privada, debería subsistir su carácter temporal y su precariedad, pero aquellas ocupaciones que fueron declaradas de utilidad pública deberían disfrutar de un régimen más favorable que, incluso, permitiese el crédito hipotecario sobre tales concesiones.

### ENSEÑANZA

DE LALLA, A.: *La «scuola nuova» nel mondo*. NRLDG, 1964, núm. 23, páginas 2.800 y sigs.

Se recogen rápidamente, acompañándolas de un breve comentario, las más importantes aportaciones a la pedagogía y a la enseñanza en general en diversos países, haciendo al mismo tiempo una crítica a una obra sobre el mismo tema, cuyo autor es Gino PARENTE.

MINOT, J.: *Autre reforme à l'Éducation nationale: Celle du Conseil Supérieur*. RA, 103, 1965, págs. 53-55.

La Ley de 26 de diciembre de 1964 ha modificado la composición de los miembros de este Consejo, así como el modo de designación, con el fin de ampliar su carácter representativo de las diversas enseñanzas y configurar su designación en las dos formas de miembros natos y electivos.

MUNCH, von I.: *Die pädagogische Freiheit des Lehrers*. DVwB, 1964, núm. 19, págs. 780 y sigs.

Se estudia la situación jurídica de los profesores de las escuelas públicas, problema de actualidad por haber sido escogido el tema «Administración y escuela» como uno de los que habrían de ser discutidos en el Congreso de profesores alemanes de Derecho público.

## BIBLIOGRAFÍA

### FORMACION DE FUNCIONARIOS

FULLER, C., y CHAMBERS, R.: *Training for the Administration of Development in Keña*. JLAO, IV, 2, 1965, págs. 109-117.

Como todo país en vías de desarrollo, Keña se encuentra enfrentada con el serio problema de poner al día sus instituciones administrativas para responder a las necesidades de la promoción del desarrollo económico. El Instituto de Administración de Keña viene organizando unos cursos de perfeccionamiento, de los que los más importantes son los «proyectos de desarrollo de distritos», sobre cuyo contenido y realización se dan datos minuciosos en el artículo.

HENKE, G.: *Lohnt sich der Erwerb des Verwaltungsdiploms?* BAYBZ, 1965, núm. 4, págs. 56 y sigs.

Las Academias de Administración y Economía que existen en Alemania otorgan diplomas a los que siguen sus cursos con aprovechamiento. El artículo se refiere a las ventajas que supone para el funcionario la obtención del diploma, que se considera como forma de cumplir la obligación de formarse profesionalmente.

HENTGEN, E. F.: *La formation des cadres administratifs des pays en voie de développement: Programmes et manière d'enseigner*. RICA, 3, 1964, págs. 277-284.

El autor expone sus puntos de vista sobre el tema en base a la experiencia que ha adquirido como experto de las Naciones Unidas en varios países. Respecto a los programas, entiende que deben constituir su base los tres principios, que concreta en colaborar en el desarrollo del país, organizar el nuevo Estado y asegurar la participación del pueblo en la construcción del Estado. En cuanto a la manera de enseñar, propugna huir del dogmatismo y favorecer las exposiciones prácticas.

VERDERA, E.: *Selezione, formazione e perfezionamento dei pubblici funzionari in Spagna*. NRLDG, 1965, número 3, págs. 268 y sigs.

Tras una breve alusión al Estatuto de Bravo Murillo y a la legislación sobre

funcionarios de 1918, el autor expone y comenta el tema a la vista de la nueva legislación española sobre funcionarios y de las realizaciones del movimiento de reforma administrativa.

### FUNCIONARIOS

(Vid. FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO).

CARRASCO BELINCHÓN, J.: *Mutualidades de funcionarios públicos*. DA, 86, 1965, págs. 67-70.

Se defiende por el autor la tesis de la publicación de una normativa general del sistema de Mutualidades de Funcionarios, que debería hacer desaparecer las irritantes desigualdades, tanto en su actuación económica como en su configuración orgánica, perfeccionando la cobertura de las contingencias protegidas.

ENGELBERT, ERNEST A.: *Major Issues in Professional Training for Public Administration*. RICA, 3, 1964, páginas 272-276.

Los principales problemas que comprenden la formación del funcionario o futuro funcionario pueden circunscribirse a los cuatro siguientes: 1.º, Concepto de la enseñanza a impartir; 2.º, concepto de la función pública; 3.º, contenido de los programas de formación, y 4.º, el nivel de inteligencia y preparación exigible a los aspirantes.

FERRARETTI, S.: *Per una burocrazia europea*. Mayo 1965, pág. 163 y sigs.

A la vista de las corrientes actuales favorables a la integración europea, el autor propugna la creación de una burocracia supranacional, esto es, un Cuerpo administrativo que actúe como un elemento integrador más, teniendo en cuenta las diferencias entre los países y mirando al futuro integrador.

GIULIANELLI Aurelio: *Riduzione di anzianità ai fini dell'avanzamento*. B, abril 1965, págs. 123 y sigs.

Se comenta un precepto del artículo 24 de la Ley de 12 de agosto de 1962, que

dispensa por una sola vez de la edad requerida para el ascenso a categorías superiores de los funcionarios de la Administración financiera.

HONNÄCKER, H.: *Dienststrafverfahren und Personalrat*. BAYBZ, 1965, número 3, págs. 41 y sigs.

Se comentan diversos aspectos del derecho de defensa de los funcionarios públicos en el procedimiento criminal. El tema se expone teniendo presente la legislación federal y la particular del país federado de Baviera.

K. W.: *Wird der Verwaltungsapparat des modernen Staates seinen Aufgaben gerecht?* VwP, 1965, núm. 3, páginas 70 y sigs.

La productividad del aparato administrativo es un factor decisivo para el cumplimiento de los fines del Estado moderno. En tal sentido resulta igualmente decisiva la importancia de la burocracia que debe concebirse siempre como un grupo de servidores que es indispensable al Estado y no como un fenómeno natural incommensurable.

LANGROD, Georges: *Le nouveau statut des fonctionnaires en Espagne*. RICA, 3, 1964, págs. 263-271.

Dentro del movimiento de reforma administrativa acometido en España por la S. G. T. de la Presidencia del Gobierno, destaca la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de una calidad, afirma LANGROD, que no admite discusión. Estudia los principios fundamentales subyacentes en el texto, que resume en: 1.º, creación de un órgano coordinador y unificador, la C. S. P.; 2.º, la pretensión de unificación que se manifiesta en otros aspectos de la Ley; 3.º, el deseo de mantener la eficacia de los funcionarios; 4.º, el deseo de obtener todo el rendimiento exigible a éstos, y 5.º, la preocupación por su adecuada protección a través de la seguridad social.

LÓPEZ MEIRELES, Hely: *Vencimentos e vantagens dos servidores públicos*. RDA, 77, 1964, págs. 13-30.

Se examina la naturaleza jurídica de la remuneración de los funcionarios para

seguidamente entrar en la exposición de la forma de remuneración de los funcionarios federales del Brasil.

MARTÍNEZ BLANCO, Antonio: *La excedencia voluntaria en el Derecho local*. REVL, 139, 1965, págs. 28-45.

La situación de excedencia, poco tratada por la doctrina, ha dado lugar a una serie de problemas que han tenido que ser abordados por la jurisprudencia. Ha sido establecida en interés del funcionario y se halla estrechamente vinculada a la insuficiencia de las retribuciones.

SANSONE, N.: *Lo sciopero dei finanziari*. B, mayo 1965, págs. 173 y sigs.

Las organizaciones sindicales que agrupan a los funcionarios de los Ministerios de Finanzas, del Tesoro y de Participaciones Estatales decidieron ir a la huelga los días 30 y 31 de marzo pasados. El artículo comenta la situación en que ha quedado la remuneración de estos funcionarios después de la huelga.

SILVEIRA, Victor: *Le nouveau statut du corps des administrateurs civils*. RA, 104, 1965, págs. 172-176.

Desde 1945 el Cuerpo de Administradores civiles de Francia ha estado sucesivamente sometido a cinco Estatutos, el último de los cuales ha entrado en vigencia el 1 de enero de 1965, y el autor lo expone muy detalladamente, de forma que se hace interesante a los que deseen conocer lo referente a este Cuerpo de funcionarios de Francia.

SILVEIRA, Victor: *Mobilité et unité dans la Fonction Publique*. RA, 103, 1965, págs. 43-45.

El Estatuto general de los funcionarios franceses está contenido en la Ordenanza de 4 de febrero de 1959, cuyo artículo 2.º autoriza que los Reglamentos particulares de los Cuerpos puedan derogar parcialmente el Estatuto general. Con el fin de obtener un mayor aprovechamiento del personal salido de la Escuela Nacional de Administración y del personal docente en general, dos Decretos de 26 de noviembre

## BIBLIOGRAFÍA

de 1964 introducen una mayor flexibilidad en la adjudicación de destinos y en la promoción a determinados empleos jerárquicos.

STRUNZ, R.: *Aenderung der Verordnung über die Nebentätigkeit der bayerischen Beamten*. BAYBZ. 1965, núm. 3, págs. 43 y sigs.

El Gobierno bávaro ha dictado, con sujeción a las Leyes federales alemanas, la Ordenanza de 15 de diciembre de 1964, sobre remuneraciones de los funcionarios. Se explica brevemente la disposición, detallando la fecha de su entrada en vigor.

WILHELM, B.: *Der Beamte als Helfer des Staatsbürger*. VWP, 1965, número 3, págs. 71 y sigs.

El estudio, que debe encuadrarse dentro del tema de las relaciones públicas en la Administración, estudia detenidamente cada uno de los aspectos parciales en que se desdobra la obligación del funcionario de concebirse a sí mismo como un servidor del ciudadano. Se hace un especial hincapié en el deber de cortesía.

## HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

MORSEY, R.: *Bismarck und die Reichsverwaltung*. DVWB, 1965, núm. 7, págs. 257 y sigs.

Con motivo del ciento cincuenta aniversario de la fundación del Imperio alemán se plantea el problema de la investigación histórica acerca de la Administración de la época. La visión general de la evolución se completa con un interesante apartado sobre las relaciones entre Bismarck y la democracia.

THUILLIER, Guy: *Comment les français voyaient l'administration au XVIIIe siècle: Le «Droit Public» de France de l'abbé Fleury*. RA, 103, 1965, págs. 20-25.

Se analiza el pensamiento del abbé FLEURY, expuesto en su obra *Droit Public*

*de France*, escrito entre 1675 y 1679. Buena parte de la atención del articulista se detiene en la exposición que hace FLEURY del estado de la función pública en aquella época de general corrupción administrativa, que se derivaba de la forma de nombrar los titulares de los oficios públicos y de su remuneración. También expone la síntesis del pensamiento de FLEURY sobre el sistema fiscal y sobre la policía de los abastecimientos y de las costumbres.

## INTERPRETACION

GIULIANELLI, Aurelio: *Interpretazione... di una interpretazione autentica*. B, marzo 1965, págs. 89 y sigs.

La Gaceta Oficial de la República italiana ha promulgado la Ley de 12 de diciembre de 1964, que interpreta el artículo único de la Ley de 28 de octubre de 1962 sobre ascenso de los funcionarios a Director de división. El artículo explica la razón de la norma interpretativa y se pronuncia sobre el planteamiento del problema.

HUETTL, A.: *Zur Auslegung des Recht, besonders des öffentlichen Recht*. DVWB, 1965, núm. 2, págs. 61 y sigs.

Los problemas actuales que se plantean respecto a la interpretación del derecho público se examinan e intentan resolver tras un enfoque previo, en el que se exponen los problemas de método controvertidos en el pasado y en el presente.

## IRLANDA

LANGROD, Georges: *Le Gouvernement et l'Administration de l'Irlande indépendante*. RA, 104, 1964, págs. 199-206.

Después de exponer su situación geodemográfica y una síntesis de su evolución histórica, el autor se ocupa de la Administración de este país, tanto en la esfera central como en la local, sin olvidar una referencia a la organización de la función pública.

## JUSTICIA ADMINISTRATIVA

ANGELICI, M.: *Per una giustizia amministrativa sostanziale*. NRLDG, 1964, núm. 21, págs. 2497 y sigs.

Se hace un comentario sobre el proyecto de Ley de reforma del proceso administrativo ante el Consejo de Estado italiano, proyecto sobre el que han recaído estudios realizados con ocasión del décimo Convenio de Estudios de Ciencia de la Administración.

FRAGOLA, G.: *La risarcibilità degli interessi legittimi e il progetto di riforma della giustizia amministrativa*. NRLDG, 1965, núm. 2, págs. 129 y sigs.

Partiendo de la regulación del tema en el Código civil italiano y del comentario de la jurisprudencia acerca de la obligación de resarcimiento por violación de intereses legítimos, se examina la cuestión desde el punto de vista de los intereses que deben ser protegidos por la justicia administrativa.

GARRIDO FALLA, F.: *De los recursos contra resoluciones del Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal*. DA, 86, 1965, págs. 9-17.

Son importantísimas las competencias delegadas asignadas al Vicepresidente de la Comisión Superior de Personal, y ello da lugar a que se planteen problemas acerca de la competencia para decidir los recursos de alzada y reposición contra las decisiones de aquel órgano por la oscura redacción de los preceptos legales aplicables al caso.

LOEWER, K.: *Der verwaltungsgerichtliche Prozessvergleich als materielles Rechtsgeschäft*. VwA, 1965, número 2, págs. 142 y sigs.

Se publica la primera parte de un estudio sobre la transacción procesal en el proceso contencioso-administrativo, comenzando por un encuadramiento del tema en la ordenación de la justicia administrativa alemana.

PICCARDI, L.: *Problemi del processo amministrativo*. RARI, 1965, número 4, págs. 253 y sigs.

Se contiene en el artículo el texto de la intervención del autor en el décimo Congreso de Estudios sobre Ciencia de la Administración. Se comenta en él la comunicación del profesor GUICCIARDI sobre el proceso administrativo, así como el proyecto de ley de reforma del mismo.

SARACENO, D.: *Il pubblico ministero ed il consulente tecnico nei giudizi di pensione innanzi alla Corte dei Conti*. NRLDG, 1965, núm. 1, páginas 19 y sigs.

El Colegio Médico y el Ministerio de Sanidad son unos verdaderos auxiliares del Juez en cuanto que su papel es decisivo en la actividad contenciosa de los Tribunales, al menos en ciertos casos. Se destaca especialmente la labor desarrollada como auxiliares técnicos del Ministerio público.

## ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

BAKER, R. J. S.: *The Art of Delegation*. PA, vol. 43, 2, págs. 155-172.

Mucho se ha escrito sobre la delegación de funciones desde el punto de vista de la eficacia, pero pocos se han cuidado de dar definiciones y reglas concretas sobre la delegación. Supuesta la necesidad de la misma, el autor estudia los motivos acertados y equivocados de delegar funciones, la manera de controlar la delegación, las distintas formas de delegar, etcétera, para llegar a la conclusión de que, como en tantas otras cosas, todo es cuestión, fundamentalmente, de buenas comunicaciones internas y de confianza entre el jefe y sus inferiores.

GROEBEN, von der K.: *Zum Nachwuchsproblem der Verwaltung*. DVwB, 1965, núm. 4, págs. 137 y sigs.

No es realmente la misión del moderno Estado administrativo multiplicar constantemente el número de sus funcionarios, sino asegurar la continuidad de la Administración mediante una preparación adecuada del personal y una diferenciación de funciones cada vez más precisa.

LASO, María Pilar, y BAUER, Erich: *La propiedad forestal en España*. REAS, 49, 1965. págs. 7-49.

La protección de las masas forestales del país exige que la administración de los montes se halle encomendada al Estado. La propiedad de los montes tiene sus antecedentes en situaciones que en nuestro país se remontan a dos milenios, pero en el siglo XIX la legislación desamortizadora ocasionó importantes mutaciones que determinan que la propiedad privada, en interés de la nación, se vea privada de la facultad de administrar esos bienes.

SINGER, J.: *Les delegations du Conseil Général à la Commission Départementale*. RA, 104, 1965, págs. 187-189.

Se estudia las vicisitudes históricas del ámbito de las delegaciones del Consejo General a la Comisión departamental, y se concluye que así como se ha ampliado el ámbito de estas delegaciones, se ha mantenido su carácter temporal, precisando que tales delegaciones cesan en la fecha en que corresponde elegir nueva Comisión.

STANCAMPIANO, E.: *Autarchia e autonomia nella teoria e nella realtà*. B, mayo 1965, pág. 187 y sigs.

Se pone de manifiesto la diferencia existente entre el uso científico de los términos autarquía y autonomía y el de la legislación italiana. Para ello se revisan someramente las definiciones dadas de ambos términos en la doctrina italiana.

WLADIMIROFF, Oleg: *Le fonds forestier national et la forêt française*. RA, 103, 1965, págs. 47-48.

Se expone el resultado que ha dado, que se juzga excelente, la creación del Fondo Forestal Nacional para financiar la repoblación forestal en el vecino país. Este fondo se nutre con una tasa sobre el valor de los productos forestales aprovechados en cuantía de hasta el 10 por 100, si bien actualmente está fijado en el 6 por 100. Con el producto de su exacción se ha costado el 95 por 100 de la repoblación forestal practicada desde 1946, año de creación del fondo.

## PATRIMONIO ARTÍSTICO

DI BELLO, Furio: *Riflessi amministrativi della tutela del Patrimonio artistico nazionale*. B, marzo y abril de 1965, págs. 97 y sigs. y 135 y sigs.

Se parte del punto de vista previo consistente en subrayar la insuficiencia de medios con que se cuenta en Italia para la protección del Patrimonio artístico, con lo que, según el autor, no puede decirse que se ejerza una verdadera tutela. Se examinan también los problemas de personal y material planteados.

BASSETTI, CORRÉALE, BOAZZI: *Indirizzi di politica amministrativa*. NRLDG, 1964, núm. 23, págs. 2.804 y sigs.

Bajo este título común se publican tres artículos centrados sobre la planificación, especialmente a nivel regional y local. Se refieren, respectivamente, a los planes de desarrollo, la recogida y elaboración de datos y la formación de administradores que aplicarán la planificación a escala local.

GIACOBELLI G.: *L'applicazione della legge di salvaguardia in pendenza dell'approvazione delle varianti di piano regolatore*. NRLDG, 1964, número 23, págs. 2.785 y sigs.

El artículo se refiere a las facultades de la autoridad municipal para suspender todas las determinaciones a tomar respecto al otorgamiento de licencias de construcción cuando los planes oportunos hayan sido adoptados, pero no aprobados. Se examina también la situación planteada cuando se ha aprobado una variante del plan.

LOMBARDO, G.: *Gli strumenti giuridici della pianificazione*. NRLDG, 1964, núm. 22, págs. 2.659 y sigs.

El artículo 41 de la Constitución italiana se refiere a la programación económica en una de sus artículos más confusos y debatidos por la doctrina en cuanto a su interpretación. A propósito del tema sobre las dificultades creadas en orden a la distinción entre planes y programas, se plantean además otros referentes a la instrumentación jurídica.

## PREFECTOS

COLLIARD, Albert, y GROSHENS, Jean C.: *La sous-préfecturisation des préfets des départements*. RDPSF, 1, 1965, págs. 5-30.

Los autores, profesores de las Universidades de París y Estrasburgo, respectivamente, examinan la utilidad y eficacia de los Decretos de marzo de 1964, de reforma de la Administración periférica y departamental. Estiman que bajo la apariencia de restaurar la misión del Prefecto como jefe de los Servicios de los Ministerios en el Departamento, se va a conseguir aumentar el poder de decisión de éstos, responsabilizando, en cambio, de sus efectos al Prefecto, concluyendo que ello pone de relieve la necesidad de reformar la institución prefectoral.

SINGER, J.: *Les dispositions réglementaires prises en 1964 au sujet du statut des préfets*. RA, 103, 1965, páginas 60-61.

Constituye una exposición de las disposiciones atinentes al Estatuto que rige la profesión de Prefecto, adoptadas durante el pasado año, y es particularmente importante el Decreto de 29 de julio, que deroga el anterior Estatuto.

## Prensa

BISCHOFF, F.: *Die Neuordnung des Presserecht in Niedersachsen*. DVwB, 1965, núm. 8, págs. 305 y sigs.

Durante los meses transcurridos del año en curso se han publicado en Alemania las Leyes de Prensa de los países federados de Hamburgo, Bremen y de la Baja Sajonia. Se expone el contenido de esta última, que parte del principio de libertad de prensa, estableciendo después las oportunas limitaciones administrativas.

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

BARIG, M.: *Zur Problematik eines Verwaltungsverfahrensgesetzes*. DVwB, 1965, núm. 5, págs. 180 y sigs.

Dentro de la problemática planteada por el anteproyecto de la Ley federal sobre

procedimiento administrativo, la atención del autor se centra en dos puntos que se examinan con relativa extensión: la regulación de los contratos administrativos y la posible revisión de las leyes procedimentales de los países federados.

FENEBERG, H.: *Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes*. DVwB, 1965, núms. 5 y 6, págs. 177 y siguientes y 222 y sigs.

La publicación del anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo da lugar a la aparición de este artículo, cuyo contenido versa principalmente sobre la combinación de principios formalistas y antiformalistas y sobre la regulación del acto administrativo.

HAUBEISEN, F.: *Zum Problem des Vertrauensschutzes im Verwaltungsrecht*. DVwB, 1964, núm. 17-18, págs. 710 y siguientes.

Después de examinar las cuatro formas en que, a su entender, puede la Administración obligar a los particulares, examen en el que es especialmente interesante el espacio dedicado al acto administrativo, el autor propugna una codificación general del procedimiento administrativo que regule oportunamente los posibles vicios de los actos.

## PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

LINDGEN, E.: *Die Untersuchung-Gedanken zur Reform des Disziplinarrecht*. DVwB, 1965, núm. 6, págs. 312 y sigs.

El artículo refuta punto por punto y de forma terminante las investigaciones de LOCHBRUNNER y las afirmaciones que formula este autor sobre la necesidad de una reforma del procedimiento disciplinario en un artículo aparecido en la misma Revista en 1964.

LOCHBRUNNER, F. X.: *Quo vadis Disziplinarrecht?* DVwB, 1965, núm. 8, págs. 308 y sigs.

Después del comportamiento de la burocracia durante la época nacionalsocia-

## BIBLIOGRAFÍA

lista la regulación del procedimiento disciplinario es en Alemania una cuestión de interés general. Se intentan precisar las bases del mismo de acuerdo con lo que dispone la Ley fundamental.

STUERMER, L.: *Obligatorische Untersuchung?* DVwB, 1965, núm. 8, págs. 315 y sigs.

Los puntos de vista expresados en 1964 por LOCHBRUNNER sobre el procedimiento disciplinario están en desacuerdo con las normas constitucionales. Esta afirmación preliminar se fundamenta después por el autor dentro de los límites impuestos por la brevedad de la colaboración.

### PROFESIONES LIBERALES

SIZAIRE, Daniel: *Vers un statut des agents immobiliers et des administrateurs de biens ou assimilés?* RA, 104, 1965, págs. 147-150.

El Decreto de 25 de marzo de 1965 y tres Ordenes del mismo día regulan la profesión de agente de la propiedad inmobiliaria en el vecino país y la de administrador de bienes, en cumplimiento de una Ley de 1960 que se hallaba sin aplicación a falta de estos textos reglamentarios que son expuestos por el autor de este artículo.

### REFORMA ADMINISTRATIVA

DODD, C. H.: *Administrative Reform in Turkey*. PA, vol. 43, 1, págs. 71-83.

El Gobierno turco nombró, en 1962, una Comisión para la reforma administrativa, que elevó al año siguiente un informe acompañado de una «Guía de la Administración» del país. La situación de la Administración en Turquía y su análisis en el citado informe son objeto de este trabajo, que glosa las principales conclusiones a que llegó la Comisión. Algunas de éstas, en particular las referentes al papel del Consejo de Ministros y a la coordinación interministerial, son sumamente interesantes.

LANDGROD, Georges: *L'Administration publique en Grèce et le problème de sa réforme*. RA, 103, 1965, págs. 71-79.

Grecia, país subdesarrollado, lo es también en el campo administrativo, en el que una función pública sin prestigio y mal pagada espera las reformas anunciadas por Papandreu, que si dedicó el año 1964 a impulsar la lucha contra el analfabetismo y la reforma de la instrucción pública, ha dicho que el de 1965 sería el de la reforma administrativa.

RODRÍGUEZ ARIAS, J. O.: *Una Administración eficiente y suficiente*. RICA, 3, 1964, págs. 242-262.

Después de exponer la realidad administrativa argentina, desarrolla en forma amplia sus opiniones respecto del tema de su estudio, analizando los puntos principales que debe comprender una reforma administrativa encaminada a hacer más eficaz la Administración.

### RELACION LABORAL

CASTIGLIONE, G.: *Lavoratore e Stato nelle relazioni pubbliche*. NRLDG, 1964, núm. 21, págs. 2515 y sigs.

Se da cuenta de las diversas técnicas en que consisten las relaciones públicas, extendiéndose además en su aplicación al campo concreto de las relaciones entre el ciudadano trabajador y la Administración Pública.

### RELACIONES PUBLICAS

FERRARETTI, S.: *Le relazioni umane nella Pubblica Amministrazione*. B, abril 1965, págs. 129 y sigs.

Tras una breve introducción explicativa de lo que debe entenderse por relaciones públicas y relaciones humanas se subraya la importancia máxima de estas últimas, ya que si la Administración Pública es la expresión de una determinada sociedad no puede desconocerse la importancia que tienen en la vida moderna cada uno de los miembros de la comunidad.

**RESPONSABILIDAD  
DE LA ADMINISTRACION**

ACHTERBERG, N.: *Die Haftung bei schadengeneigter Arbeit im öffentlichen Dienstrecht*. DVwB, 1964, núm. 16, págs. 655 y sigs.

Se examinan desde diversos puntos de vista los temas referentes a la responsabilidad en el servicio público, tanto desde el ángulo de la Administración o el concesionario respecto del funcionario como a la inversa. El artículo, que forma parte de un estudio más extenso, trata el problema de una manera minuciosa y exhaustiva.

CARLETTI, A.: *Un «Quiz» interessante in materia di danni di guerra: l'art. 28 della legge*. RARI, 1965, número 2, págs. 85 y sigs.

Recientemente el Ministerio del Tesoro italiano ha promulgado una circular para la interpretación y ejecución del artículo 28 de la Ley sobre indemnización por daños de guerra. Tomando este hecho como punto de partida el autor ofrece una interpretación de la cuestión controvertida.

CASTIGLIONE, G.: *Accertamento e declaratoria del danno nella lesione degli interessi legittimi*. RARI, 1965, núm. 4, págs. 264 y sigs.

Después de unas consideraciones generales introductorias al tema se examinan las teorías sobre la determinación del daño y la responsabilidad del funcionario, para concluir afirmando la competencia de la jurisdicción ordinaria respecto a las dos fases de la determinación del daño causado y la declaración del mismo a efectos de la responsabilidad a exigir.

GELSI BIDART, A.: *Responsabilidad judicial en el Derecho uruguayo*. RIDP, 2, 1965, págs. 9-81.

Esta responsabilidad está establecida en la Constitución uruguaya y da lugar a un proceso especial que se expone detalladamente. También están sujetos los jueces a sanciones disciplinarias, de las que se ocupa el autor en la última parte de su estudio.

STANCAMPANO, E.: *Aspetti della responsabilità dello Stato*. B, marzo 1965, págs. 83 y sigs.

De una manera rápida se expone una visión general de la responsabilidad del Estado, examinando también la responsabilidad del funcionario, todo ello a la vista principalmente de la doctrina y la legislación italianas.

**TRAFICO**

BALLESTER ROS, Ignacio: *La competencia municipal en materia de circulación*. REVL, 140, 1965, págs. 218-232.

La promulgación de la Ley de 30 de julio de 1959 y legislación complementaria ha dado lugar a algunos conflictos jurisdiccionales y el autor defiende aquí la competencia municipal en la materia.

WEHNER, B.: *Proposals for the Solution of Traffic Problems in Towns*. LG, IV, 2, págs. 23-28.

El problema del tránsito rodado sigue siendo el más importante con que han de enfrentarse de forma inmediata los entes locales. Al famoso informe inglés de BUCHANAN siguió, a finales de 1964, otro alemán, del que se ha subrayado su carácter constructivo. En el presente trabajo se comparan ambos informes y se ponen de relieve las coincidencias entre ambos, a pesar de tener finalidades y procedimientos muy diferentes. La más importante de las conclusiones comunes es que «en las grandes zonas urbanas congestionadas no será posible en el futuro el uso ilimitado actual de los vehículos de motor».

**TRIBUNAL DE CUENTAS**

BOCHALLI, A.: *Zur 250. Wiederkehr der Gründung der Oberechnungskammer*. DVwB, 1965, núm. 3, págs. 101 y sigs.

Con motivo de la efemérides que supone el aniversario de la creación del Alto Tribunal de Cuentas por el rey Federico Guillermo I se esboza brevemente la trayectoria seguida por esta entidad desde el siglo XVIII hasta nuestros días.

## BIBLIOGRAFÍA

### TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de: *El Tribunal de Defensa de la Competencia*. RDJ, 22, 1965, págs. 47-116.

Después de hacer algunas consideraciones acerca del orden público económico, entra en el estudio de las transgresiones de aquél y de los medios empleados para precaverlas y sancionarlas en el Derecho comparado. El Tribunal de Defensa de la Competencia viene así a situarse en el centro del estudio como el instrumento establecido en el Derecho español para reprimir las transgresiones del libre ejercicio del derecho que su nombre indica y es examinado en su constitución orgánica y en su funcionamiento.

### URBANISMO

GERMAIN, Pierre: *La ville, nécropole ou berceau*. RA, 104, 1965, págs. 159-171.

El autor se muestra preocupado por esta urbanización acelerada que se percibe en el mundo de nuestros días con los graves problemas que comporta *per se* y con los daños morales que provoca y que expone extensamente.

HAARMANN, W.: *Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?* DVWB, 1964, núm. 17-18, págs. 722 y siguientes.

El autor se plantea el problema de si la configuración jurídica actual de los municipios alemanes les permite llevar a cabo una labor eficaz respecto a la ordenación del suelo y se muestra partidario de una mayor colaboración entre las diferentes instancias administrativas.

JACOB, O.: *Das Raumordnungsgesetz*. DVWB, 1965, núm. 7, págs. 262 y sigs.

Con la aprobación de la Ley sobre Ordenación del Suelo por el Parlamento y el

Consejo Federales se cierra un importante ciclo de la evolución legislativa sobre la materia. Se exponen el contenido y los objetivos de la Ley, así como la distribución de competencias en torno a la materia entre la Federación y los países federados.

P. COOK, Thomas: *Financing Urban in the United States*. LG, IV, 2, págs. 29-33.

La renovación urbana, considerada como una labor de remodelación total de sectores de la ciudad en decadencia, ha cobrado nuevos ímpetus en los Estados Unidos a partir de la última Guerra mundial. Los entes locales, los Estados y los órganos federales han emprendido ambiciosos programas de renovación urbana, no todos los cuales, sin embargo, dejan de ser perfectibles o se presentan exentos de defectos, a veces importantes.

### VIVIENDA

BIELEMBERG, W.: *Das Annerkenntnis nach dem paragraph 33 des Bundesbaugesetzes*. DVWB, 1965, núm. 7, págs. 265 y sigs.

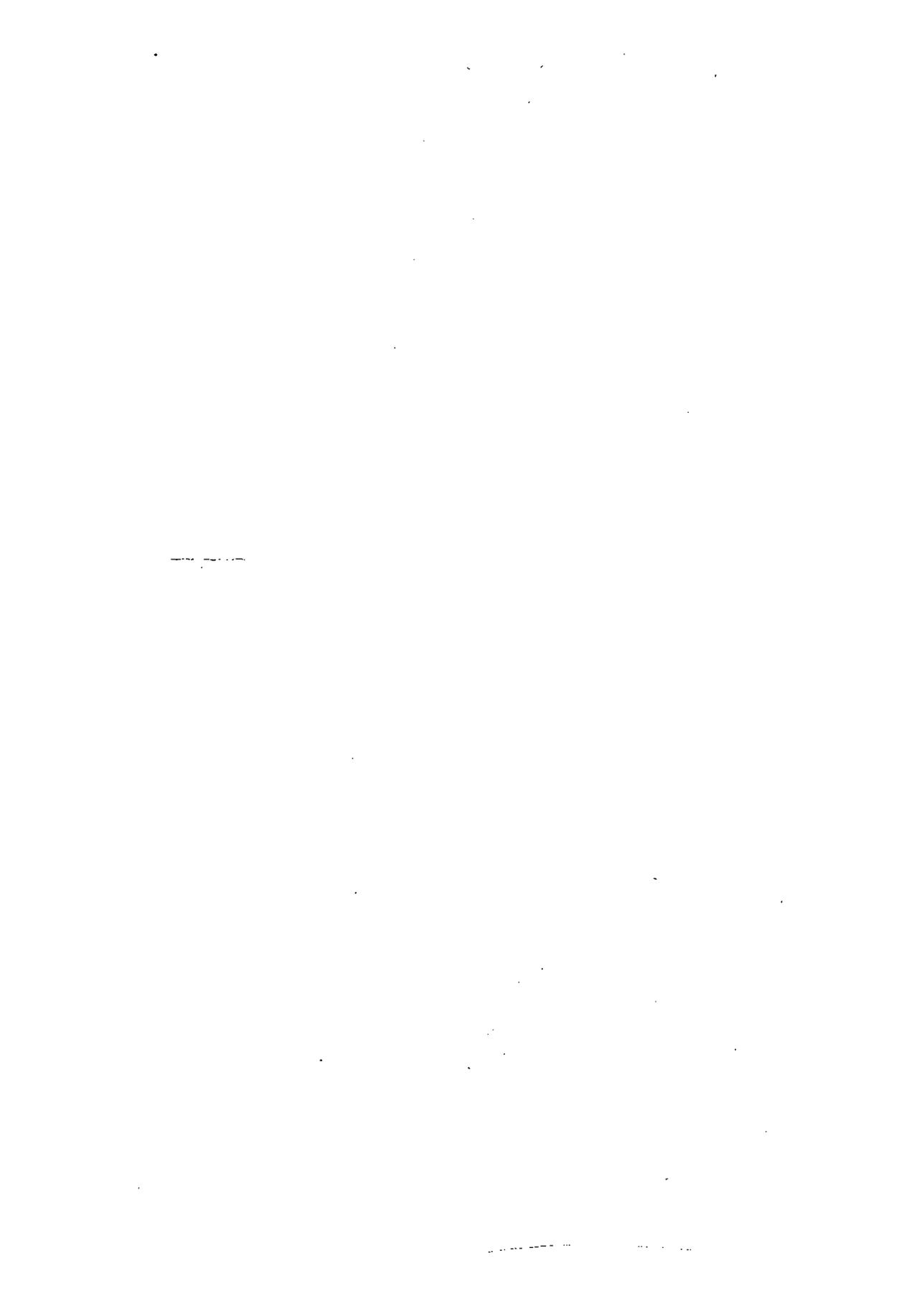
Un estudio de la autorización a que se refiere el párrafo citado de la Ley federal sobre la construcción sirve de motivo para plantear la problemática jurídica de esta Ley dentro del ordenamiento alemán.

CRAMOND, R. D.: *Housing without Profit*. PA, vol. 43, 2, págs. 135-154.

Este artículo es un alegato brillante en favor de la implantación de sistemas de Cooperativas para la construcción de viviendas en Gran Bretaña. El autor justifica su razonamiento en el éxito de la experiencia escandinava, principalmente sueca: por ello hay simultáneamente un análisis, en ocasiones muy negativo, de la política de vivienda de los países nórdicos.

## ABREVIATURAS

A	=	Amministrare.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
LG	=	Local Government.
NRLDG	=	Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza.
PA	=	Public Administration.
RA	=	La Revue Administrative.
RADPU	=	Revista de Administración Pública (Buenos Aires).
RARI	=	Rivista Amministrativa de la Republica Italiana.
RCIJ	=	Revista de la Comisión Internacional de Juristas.
RDA	=	Revista de Direito administrativo.
RDAg	=	Revista de Derecho Agrario.
RDJ	=	Revista de Derecho Judicial.
RDPSP	=	Revue de Droit Public et de la Science Politique.
REAS	=	Revista de Estudios Agrosociales.
REVL	=	Revista de Estudios de la Vida Local.
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
RIULA	=	Review of the International Union of Local Authorities.
RJC	=	Revista Jurídica de Cataluña.
RTDP	=	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.
STOPA	=	La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione.
VwA	=	Verwaltungsarchiv.
VwP	=	Verwaltungspraxis.



# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Carlos OLLERO GÓMEZ  
Secretario: Alejandro MUÑOZ ALONSO

SUMARIO DEL NUM. 141-142 (mayo-agosto 1965)

## *Estudios y notas:*

- Luis LEGAZ LACAMBRA: «Unamuno y el Derecho».
- R. HOLSTI y otros: «Violencia y hostilidad: el camino de la guerra fría».
- Mattei DOGAN: «El poder carismático en Francia».
- Juan José TRIÁS: «Las concepciones del general De Gaulle sobre la Presidencia de la República y la Constitución de 1958».
- Gerhard SCHULZ: «Max Weber como crítico político».
- F. SANABRIA: «La educación popular. Panorámica de un fenómeno socio-cultural moderno».
- Pablo Lucas VERDÚ: «Ciencia política para conservadores».
- Jorge USCATESCU: «Tradición y futuro».

## *Mundo hispánico:*

- E. BENEDETTI: «Las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América para la celebración de un nuevo tratado del Canal».

## *Sección bibliográfica:*

*Reseñas, Noticias de libros, Revista de revistas, Libros recibidos.*

«Bibliografía de Derecho político y constitucional», por Stefan GLEJDURA.

---

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	300 pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	350 »
Otros países .....	400 »
Número suelto .....	80 »

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española. 8. MADRID-13 (España)

# ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

---

## ESTUDIOS DE HISTORIA Y DOCTRINA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Por Luis GARCIA ARIAS. Colección «Estudios Internacionales». Edición 1964. 736 páginas. Formato: 15 × 21 cms. Precio: 350 ptas.

El Profesor García Arias recopila en este libro distintas publicaciones que han aparecido en diversas revistas en torno a temas de su especialidad sobre Derecho internacional. Estos temas son: I. Fundamentación del Derecho de gentes. II. Historia doctrinal. III. Derecho internacional y marítimo. IV. Derecho diplomático y Derecho soviético.

---

## LOS PARTIDOS POLITICOS ITALIANOS

Por Francesco LEONI. Prólogo de Manuel FRAGA IRIBARNE. Traducción de Fernando MURILLO RUBIERA. Colección «Ideologías Contemporáneas». Edición 1964. 250 páginas. Precio: 150 ptas.

El Instituto de Estudios Políticos se complace en presentar al lector español este libro, que estudia atenta y detalladamente las organizaciones políticas italianas. Analiza los grupos políticos en general que actúan e influyen en la vida de Italia, y muy especialmente los que tienen representación parlamentaria, y que gracias a esta característica determinan, en un sentido u otro, la vida política del citado país.

Después de haber expuesto la panorámica general de la vida política durante un siglo, el autor va recogiendo en los sucesivos capítulos de la obra la historia de los partidos políticos italianos.

Este libro se publica en versión española antes que su original en italiano, y constituye hoy obra de consulta obligada al estudioso de las doctrinas políticas contemporáneas.

La obra está prologada en versión española por el Excmo. Sr. D. Manuel Fraga Iribarne, resaltando el peligro de una grave crisis en la política italiana.

---

## EL PODER DE DIRECCION DEL EMPRESARIO

Por Alfredo MONTOYA MELGAR. Prólogo de Manuel ALONSO OLEA. Colección «Estudios de Trabajo y Previsión». Edición 1965. Formato: 16 × 22 centímetros. Precio: 200 ptas.

Esta obra contiene análisis singularmente acertados sobre extensión de límites del *ius variandi*, como figura jurídica próxima a la novación o sobre la limitación impuesta a todo directivo por el derecho que el trabajador tiene a su ocupación efectiva. Se trata de una monografía o estudio para profundizar un tema de gran trascendencia en relación con la empresa «como círculo natural del poder».

---

## INTRODUCCION A LA ESTRATEGIA

Por el General BEAUFRE. Prólogo de Luis GARCIA ARIAS. Traducción de Carmen MARTIN DE LA ESCALERA y Luis GARCIA ARIAS. Colección «Estudios Internacionales». Edición 1965. 280 páginas. Formato: 15,5 × 21 cms. Precio: 150 ptas.

Es este uno de los libros más importantes de los publicados después de la última guerra en orden a estrategia militar, pero su valor más destacado está representado porque su contenido implica una visión de conjunto de la moderna estrategia para la defensa de Occidente, no sólo en un aspecto estrictamente militar, sino de geopolítica y en su defensa de los valores de Occidente.

Esta obra supone un análisis profundo sobre la moderna estrategia de la

---

disuasión y señala los principios sobre los cuales se puede realizar una ofensiva contra la amenaza del mundo comunista.

Es una gran llamada de atención al mundo occidental, y principalmente a los europeos, y como muy bien dice su prologuista, «debe ser ampliamente difundida».

---

#### ULTIMA NOVEDAD

### EL CONTEXTO POLITICO DE LA SOCIOLOGIA

Por León BRAMSON. Traducción de María Luisa SÁNCHEZ PLAZA. Colección «Estudios de Sociología». Edición 1965. 228 páginas. Precio: 175 ptas.

---

#### OBRAS EN PRENSA

### DERECHO INDUSTRIAL

Por J. L. CAYLER. Colección «Estudios de Trabajo y Previsión».

### EL PRINCIPIO DE LA SUPRANACIONALIDAD

Por Francis ROSENSTIEL. Traducción de Fernando MURILLO RUBIERA. Colección «Estudios Internacionales».

### LA SUPRESION DEL CONTRATO DE TRABAJO (Estudios de las causas que afectan a la prestación del trabajador)

Por José VIDA SORIÁ. Colección «Estudios de Trabajo y Previsión».

### CONSTITUCION POLITICA Y ECONOMICA DE LAS TALASOCRACIAS

Por Román PERPIÑA GRAU. Colección «Historia Política».

### LOS EMPRESARIOS ANTE EL PODER PUBLICO

Por Juan F. LINZ y Amando de MIGUEL. Colección «Estudios de Sociología».

### LAS FUENTES DEL DERECHO INGLES

Por C. E. ALLEN. Traducción de Antonio ORTIZ GARCÍA. Colección «Serie Jurídica».

### PATRIARCA O EL PODER NATURAL DE LOS REYES DE FILMER Y EL PRIMER LIBRO SOBRE EL GOBIERNO DE LOCKE

(Edición bilingüe en español e inglés). Traducción, notas e introducción de Rafael CAMBRA. Colección «Clásicos Políticos».

### SOCIOLOGIA CIENTIFICA MODERNA (2.ª edición)

Por Salustiano del CAMPO URBANO. Colección «Estudios de Sociología».

### HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

Por Leandro RUBIO GARCIA. Colección «Estudios Internacionales».

### LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL (La especialización de los Tribunales contencioso-administrativos).

Por Sabino ALVAREZ-GENDIN. Colección «Serie Jurídica».

### ESTRUCTURA Y PROCESO DE LAS SOCIEDADES MODERNAS

Por TALCOTT PARSONS. Traducción de Dionisio GARZÓN GARZÓN. Colección «Estudios de Sociología».

---

# REVISTA DE POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

## CONSEJO DE REDACCION:

Presidenté: Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA  
Eugenio PÉREZ BOTIJA, Gaspar BAYÓN CHACÓN, Luis BURGOS BOEZO (†), Efrén BORRAJO DACRUZ, Marcelo CATALÁ RUIZ, Miguel FAGOAGA, Héctor MARAVALL CASESNOVES, María PALANCAR, Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS.

Secretario: Manuel ALONSO OLEA

## SUMARIO DEL NUM. 66

### *Ensayos:*

- Ludwig SCHNORR VON CAROLSFELD: «La autonomía del Derecho del trabajo».  
José Pérez LEÑERO: «Evolución del pensamiento jurídico laboral».  
Juan Eugenio BLANCO: «Liberalismo y neoliberalismo ante la planificación de la Seguridad Social».  
Joaquín PÉREZ BOTIJA: «Convenios y conflictos colectivos».

### *Crónicas:*

- Crónica nacional, por Luis LANCA GARCÍA.  
Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.  
Actividades de la Organización Internacional del Trabajo, por C. FERNÁNDEZ.

### *Jurisprudencia:*

- Jurisprudencia administrativa, de José PÉREZ SERRANO.  
Jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo, por Arturo NÚÑEZ SAMPER.  
Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por Héctor MARAVALL.

### *Recepciones.*

*Noticias de libros.*

*Índice de revistas.*

*Bibliografía.*

## PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	200 pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	250 »
Otros países .....	300 »
Número suelto .....	70 »

## INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España).

# REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

BIMESTRAL

## CONSEJO DE REDACCION

Presidente: José María CORDERO TORRES.

Camilo BARCIA TRELLES, Luis GARCÍA ARIAS, Alvaro ALONSO-CASTRILLO, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO RODRÍGUEZ, Gregorio BURCUEÑO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Rodolfo GIL BENUMEYA, Antonio de LUNA GARCÍA, Enrique LLOVET, Enrique MANERA, Jaime MENÉNDEZ, Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Jaime OJEDA EISELEY, Marcelino OREJA ACUIRRE, Román PERPIÑÁ GRAU, Fernando de SALAS, Juan de ZAVALA CASTELLA.

### Secretaría:

Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.

Julio COLA ALBERICH.

SUMARIO DEL NUM. 80 (julio-agosto 1965)

### Estudios:

- «La política exterior de la U. R. S. S.», por Stefan GLEJDURA.  
«Componentes de la doctrina gaullista sobre la política exterior», por Leandro RUBIO GARCÍA.  
«Ni paz en el Vietnam, ni elecciones en Inglaterra», por Jaime MENÉNDEZ.  
«La disputa entre la Rusia Soviética y las tierras fronterizas de la China Comunista», por Joseph S. ROUCEK.

### Notas:

- «El COMECON y sus problemas», por Gregorio BURCUEÑO ALVAREZ.  
«El conflicto chipriota, Turquía y la OTAN», por Carmen M. de la ESCALERA.  
«Cambios en Argelia entre lo norteafricano y lo mundial», por Rodolfo GIL BENUMEYA.

### Cronología.

### Sección bibliográfica.

### Recensiones.

### Noticias de libros.

### Revista de revistas.

### Actividades.

### Documentación internacional.

## PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	270 pesetas.
Portugal Iberoamérica y Filipinas .....	300 »
Otros países .....	350 »
Número suelto .....	70 »

## INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España).

# REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

Presidente: José Ramón LASUÉN SANCHO.

Secretario: Pablo ORTEGA ROSALES.

---

## SUMARIO DEL NUM. 39 (enero-abril 1965)

### *Estudios:*

Doctor Wilhelm ROPKE: «El pro y el contra de la Comunidad Económica Europea, desde el punto de vista suizo».

Gerhard SCHMIDT: «La ética económica del judaísmo».

Manuel VARELA PARACHE: «Cooperación Monetaria Internacional».

Manuel SÁNCHEZ AYUSO: «Política y Política Económica».

Antonio LÓPEZ NIETO: «Variantes de la ratio capital-producto en el análisis de proyectos».

Jean WAELBROECK: «La gran controversia sobre la planificación y la teoría económica matemática contemporánea».

«Determinación de los costes de las infraestructuras de los transportes y su distribución entre sus usuarios».

*Reseña de libros, Noticia de libros, Reseña de artículos, Revista de revistas y Libros recibidos.*

---

## PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	200 pesetas.
Portugal, Iberoamérica y Filipinas .....	250 »
Otros países .....	300 »
Número suelto .....	100 »

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8. MADRID-13 (España)

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

PUBLICACION BIMESTRAL

SUMARIO DEL NUM. 141 (mayo-junio 1965)

- I. *Sección doctrinal:*  
José María BOQUERA OLIVER: «Administración pública y transacción».  
Gumersindo GUERRA-LIBRERO Y ARROYO: «Pedraza y su Comunidad de Villa y Tierra».
- II. *Crónicas:*  
Andrés TUR Y TUR: «La Provincia de Baleares».  
Nemesio RODRÍGUEZ MORO: «Singular administración de los montes vecinales de Güéjar-Sierra (Granada)».
- III. *Estadística:*  
Ignacio BALLESTER ROS: «Notas sobre algunos aspectos del mercado español».
- IV. *Jurisprudencia.*
- V. *Crónica legislativa.*
- VI. *Sección informativa:*  
A) La actualidad local a través de la Prensa:  
a) España.  
b) Extranjero.  
B) Actividades del Instituto.
- VII. *Bibliografía.*
- VIII. *Revista de Revistas.*

SUMARIO DEL NUM. 142 (julio-agosto 1965)

- I. *Sección doctrinal:*  
Julían CARRASCO BELINCHÓN: «El trabajo personal del Secretario y del Interventor: su ordenación».  
Héctor Jorge ESCOLÁ: «Los recursos administrativos».
- II. *Crónicas:*  
José Pascual ARAUJO: «La Provincia de Soria».  
José-Luis GONZÁLEZ-BEÑENQUER Y URRUTIA: «El texto articulado de la Ley de Contratos del Estado».  
Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ: «Las subvenciones estatales a los Municipios en Bélgica».
- III. *Estadística:*  
Ignacio BALLESTER ROS: «Las áreas comerciales. Su delimitación y valoración».
- IV. *Jurisprudencia.*
- V. *Crónica legislativa.*
- VI. *Sección informativa:*  
Don Segismundo Royo-Villanova y Fernández-Cavada.  
A) La actualidad local a través de la Prensa.  
a) España.  
b) Extranjero.  
B) Actividades del Instituto.
- VII. *Bibliografía.*
- VIII. *Revista de Revistas.*

---

Suscripción anual: 180 pesetas.—Número suelto: 30 pesetas.

Redacción y Administración:  
INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL  
J. García Mora: 7.—MADRID-10

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

---

## SUMARIO DEL VOL. XXXI (1965), NUM. 2

- M. B. AKEHURST: La renovación de los contratos de empleo por tiempo limitado en las organizaciones internacionales (\*).
- P. BOUTEILLE: La función pública y el desarrollo económico (\*).
- N. RAPHAELI: La Organización de la Planificación en República Árabe Unida (\*).
- A. H. HANSON: La organización de las empresas de Estado (\*).
- A. GAYLORD OBERN: Los métodos de análisis en Administración pública (\*).
- B. LAZAREVIC: El poder central y el desarrollo real (\*).
- J. W. MACCABE: Orígenes y desarrollo del Programa OPEX de las Naciones Unidas (\*).
- A. VAN BEYLEN: Una experiencia en perfeccionamiento de funcionarios dirigentes: el Instituto Administración-Universidad (\*).
- H. A. PUJOL: La Administración del Personal al Servicio del Estado.

Cien reseñaciones y noticias bibliográficas, informaciones y novedades, crónica del Instituto.

---

(\*) Artículo redactado en francés o inglés, seguido por un resumen detallado en español.

Precio de suscripción anual: 10 dólares.—Número suelto: 3 dólares.

---

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

25 rue de la Charité, Bruselas 4, Bélgica.

# LA SCIENZA E LA TECNICA DELLA ORGANIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

RIVISTA TRIMESTRALE

Direttore: Prof. Dott. Giuseppe CATALDI.

Redazione: Dott. Enrico VANNUCCINI, Dott. Marcello AMENDOLA, Dott. Romano BETTINI.

Collaboratori: Dott. Giuseppe RENATO, Dott. Michele SELVAGGI, Dott. Alessandro TARADEL, Dott. Francesco Saverio TONELLI, Dott. Remigio GERMANI, Dott. Domenico MACRI, Dott. Franco FAINA, Dott. Rino ONOFRI.

*Comitato scientifico*: Prof. Feliciano Benvenuti, Prof. Massimo Severo Giannino, Prof. Silvio Lessona, Prof. Roberto Lucifredi, Prof. Francesco Maria Vito, Prof. Cesare Coasciani, Prof. Teodoro Ippolito, Prof. Pietro Onida, Prof. Carlo Fabrizi, Prof. Giordano Dell'Amore, Prof. Leandro Canestrelli, Prof. Camillo Pellizzi, Prof. Antonio Renzi, Prof. Av. Raffaele Resta, Prof. Giuseppino Treves.

*Consiglio di Direzione*: Assiste la rivista un ampio Consiglio direttivo composto dai più noti esperti nelle materie trattate dalla rivista.

*Collaboratori*: Dott. Giuseppe Renato, Dott. Michele Selvaggi, Dott. Alessandro Taradel, Dott. Francesco Saverio Tonelli, Dott. Remigio Germani, Dott. Domenico Macri, Dott. Franco Faina, Dott. Rino Onofri.

Raccolta completa di articoli originali, di documentazione, di segnalazione di libri, di riviste, di idee, di notizie e di ogni altro contributo per lo sviluppo della scienza e delle tecniche della organizzazione nelle amministrazioni pubbliche. Informa di tutti i moderni studi scientifici, effettuati nei vari Paesi, per il migliore funzionamento dei servizi delle diverse Amministrazioni Pubbliche e per la massima efficienza di tutte le azioni amministrative.

Direzione: ROMA. Via Casperia, n. 38.

Amministrazione: MILANO. - Via Solferino, n. 19, presso l'Editore Dott. Antonino Giuffrè. C/c. postale n. 17986.

Abbonamenti: Italia, L. 4.000; Estero, L. 5.000; Sostenitore minimo, L. 10.000.

# DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DE LOS NUMS. 91-92 (julio-agosto 1965)

1. *Carta editorial.*

2. *Estudios:*

- «La colaboración del administrado con la Administración», por José María H. SAMPELAYO.
- «Las relaciones con el público en la Administración española», por Rafael ANSÓN OLIART.
- «La información administrativa en España», por Carlos del PORTILLO.
- «Las relaciones de la Administración con los administrados», por M. MARCEAU LONG.
- «La información administrativa en Italia», por Vito LUPO.
- «El sistema holandés de iniciativas y sugerencias», por Mr. J. WALRAVEN.
- «La información administrativa en Alemania», por M. A. FAUDE.

3. *La Administración pública en Hispanoamérica:*

- Argentina: La legislación y la organización administrativa, instrumentos de los planes de desarrollo.
- Colombia: Responsabilidad civil extracontractual del Estado.
- Chile: Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Chile.
- Guatemala: Centro para el desarrollo de la Administración pública.
- Paraguay: Tareas de la reforma administrativa.

4. *Documentación:*

- 1. Crónica legislativa sistematizada.
- 2. Jurisprudencia contencioso-administrativa.
- 3. Bibliografía:
  - Síntesis bibliográfica: El fenómeno burocrático.
  - Reseña de libros.
  - Resumen de revistas.
- 4. La Administración pública a través de la prensa.

5. *Apéndice:*

- Hoja de sugerencia.

## PRECIO DE SUSCRIPCION:

	<u>España</u>	<u>Extranjero</u>
	<u>Pesetas</u>	<u>Dólares</u>
Precio del ejemplar .....	25	0,75
Suscripción anual .....	275	6
Suscripción anual para funcionarios.....	200	—

SECRETARIA GENERAL TECNICA DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.  
MADRID

Redacción: Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios.  
Alcalá de Henares.

Administración y suscripciones:  
«Boletín Oficial del Estado». Trafalgar, núm. 29. Madrid.