

I. - RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALVAREZ RUBIANO, Pablo: *La nueva organización de la Administración civil española*, de don Patricio DE LA ESCOSURA, en "Homenaje al profesor ALARCOS GARCÍA", II, colaboración, Universidad de Valladolid. Valladolid, 1965-67. 533-569 págs.

"Lo que más falta nos hace a los historiadores del siglo XVI es conocer mejor el XV." Esta confesión de uno de los grandes historiadores del siglo XVI español, Marcel BATAILLON (1), puede servir también de pauta a quienes traten de enfrentarse con la actual realidad administrativa: nunca se encomiará suficientemente la importancia del estudio del siglo XIX. Por eso quiero dar noticia ahora de la presente publicación del profesor ALVAREZ RUBIANO. En su colaboración al "Libro-homenaje" a ese gran universitario que es don Emilio ALARCOS, ha acertado en poner a disposición de los administrativos un interesante material de trabajo. En efecto, reúne su colaboración, tras unas breves páginas introductorias, los diversos instrumentos —reales decretos, circulares, reglamentos, etc.— de la reforma administrativa —"arreglo administrativo" le habría de llamar el Real Decreto con que se decretaba su suspensión—, intentada, a fines de septiembre de 1847, por don Patricio de la ESCOSURA, Ministro de la Gobernación, a la sazón (2), del Reino.

(1) Marcel BATAILLON, *Erasmus y España*, 2.ª edición, México-Buenos Aires, 1966, XIII, en el Prólogo a la traducción española.

(2) Como indica ALVAREZ RUBIANO, «Isabel II había casado en 1846 con Francisco de Asís y sus disensiones conyugales contribuían a acentuar, si cabe, las diferencias partidistas que enmarcaban de tonos sombríos el cuadro político del país en los años centrales del siglo XIX. Fruto ocasional de las rivalidades internas de los pro-

Los documentos que se transcriben son los siguientes: 1.º Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 dando nueva organización a la Administración civil, precedido de una amplia memoria expositiva de ESCOSURA. La memoria no alcanza el grado de lucidez de las exposiciones de los grandes autores del pasado siglo, como SAINZ DE ANDINO, Javier de BURCOS, etc., pero es suficientemente interesante y, al destacar las líneas de la reforma que propone, ilustra acerca del planteamiento que ofrecían los problemas abordados: se sigue insistiendo en "la necesidad de una organización administrativa, uniforme y vigorosa", dando buena prueba de que se distaba bastante de alcanzar esa meta; "el pensamiento dominante en su trabajo —se declara en relación con el tema de los funcionarios— ha sido el de dar unidad a los diversos agentes y funcionarios de la pública administración, reduciéndolos todos ellos a una escala fija y permanente, en la cual se refundan los diferentes empleados que, ejerciendo funciones de un mismo orden y naturaleza, tienen hoy, sin embargo, cargos indeterminados o independientes"; las intenciones centralizadoras se reconocen decididamente y sin rodeos; con esta idea de la centralización se relaciona uno de los puntos más destacados de la reforma: partiendo de la base de que "el gobierno civil es hoy

pios isabelinos y mientras proseguía la agitación civil en las comarcas arraigadamente carlistas, fue el Gobierno formado por el Marqués de SALAMANCA en 31 de agosto de 1847 y puesto bajo la presidencia de don Florencio GARCÍA GOYENA, ya de edad avanzada, pero con un gran prestigio moral y político. Sin embargo, la figura que queremos destacar en este gabinete, que tuvo sólo una breve existencia, es la de su Ministro de la Gobernación del Reino, don Patricio DE LA ESCOSURA MORROGH...» (páginas 533-534).

la gran necesidad del pueblo español", uno de los ejes de la reforma lo va a constituir la reestructuración de los gobiernos civiles: mantenimiento de los gobernadores civiles de provincia y creación de once gobiernos generales superiores jerárquicos de los anteriores e intento evidente de constituir demarcaciones de ámbito regional; innovaciones en lo contencioso-administrativo:

1.º "Una innovación de alguna importancia ha sido forzoso introducir en la jurisdicción contencioso-administrativa, y es, Señora, la de crear los Consejos de Gobierno general, constituyéndolos en tribunales de apelación para muchos de los litigios que desde los Consejos provinciales pasaban al Real"; etc., etc.

2.º Real Decreto nombrando efectivamente cada uno de los once gobernadores civiles generales que iban a estar al frente de cada una de las regiones, lo que demuestra el intento de poner en marcha inmediatamente la reforma.

3.º Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 haciendo algunas modificaciones en la regulación del Consejo Real.

4.º Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 dictando algunas disposiciones relativas a los Consejos Administrativos generales y de provincia.

5.º Estado en el que se demuestra el significado económico de la reforma y el ahorro que significa para el Tesoro.

6.º Circular de 30 de septiembre de 1847 conteniendo disposiciones para llevar a efecto la nueva organización civil del Reino.

7.º Reglamento para llevar a efecto el Real Decreto orgánico de 29 de septiembre para la gobernación civil del Reino.

8.º Real Decreto asignando las atribuciones del Gobernador civil general de Castilla la Nueva: la regla general era la de que el Gobernador general era además Gobernador de la provincia donde radicaba la sede del Gobierno general. Pero en Madrid, no. En Madrid, junto a un Gobernador civil general, se prevé un Gobernador civil de la provincia. El Real Decreto que ahora se señala se expresa de la siguiente manera en su Preámbulo: "Razones incontestables aconsejan esta excepción de la regla general. Madrid, ya por el gran número de sus habitantes, ya por ser la residencia ordinaria de la Corte, exige una atención muy privilegiada por parte de la autoridad. Donde la población está aglomerada, las pasiones

se excitan con vehemencia, los crímenes y los excesos de toda clase son frecuentes, y la policía política y de seguridad, la urbana y de ornato, la higiene pública y todos los ramos de la Administración reclaman una vigilancia tan exquisita como constante".

9.º Real Decreto señalando los distritos para las subdelegaciones civiles.

10.º Por último, producido un cambio político, un Real Decreto del nuevo Gobierno iba a suspender todo lo anterior. El nuevo Real Decreto lo referendaba el nuevo Ministro de la Gobernación, Luis José SARTORIUS, el 5 de octubre de 1847 (3). Las reformas anteriores debían entrar en vigor el 15 de octubre, tal y como disponía el artículo 45 del Real Decreto de 29 de septiembre de 1847, dando nueva organización a la Administración civil. Sólo diez días antes se deja sin contenido toda la reforma.

Se trata, como se ve, de un simple episodio de nuestra historia administrativa que no llegó a tener, prácticamente, incidencia real. En todo caso, me parece interesante que se facilite el manejo de unos textos que pueden arrojar luz para estudiar la evolución de significativas ideas e instituciones administrativas.

L. M.-R.

(3) Poco había durado ESCOSURA en el Ministerio. Un historiador nos describe así los sucesos: «Gobernaban entonces los puritanos (SALAMANCA era un puritano), pero en el mismo gabinete se manifestaba la tendencia a llamar a NARVÁEZ, y fue entonces el propio BENAVIDES quien envió al general un telegrama perentorio. NARVÁEZ regresa (27 de agosto de 1847), recibe de la reina el encargo de formar gobierno y de hacer entrar en razón a Francisco de Asís, que en el fondo lo que desea es convertirse de rey consorte en rey efectivo. Pero NARVÁEZ fracasa. Y es SALAMANCA quien forma gobierno: SALAMANCA, arruinado en la Bolsa, que espera poder rehacer su fortuna gracias a un gran trastorno político; el divorcio de Isabel, su matrimonio con el conde de MONTEMOLÍN, con la aquiescencia, naturalmente, de Roma, a la que piensa hacer grandes concesiones en el orden del Concordato. Con la aquiescencia también de Inglaterra, a la cual no desagradaría ahora esta solución al pleito dinástico. Los primeros actos de SALAMANCA son la amnistía completa, incluidos los carlistas, y el nombramiento de ESPARTERO como senador. Para alejar a SERRANO, SALAMANCA le opone un baritono, MIRELL, que trabaja en el Circo Paul, y MIRELL triunfa cerca de la reina. Pero la posición de SALAMANCA es inestable. SERRANO, que le protegía, se acerca a NARVÁEZ; se ha alzado contra SALAMANCA todo el moderantismo; y un día, cuando el gobierno se halla reunido, entra NARVÁEZ en el Consejo y declara:

Díez, Manuel María: *Derecho administrativo*, tomo III. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1967. 619 págs.

Entre los grandes Tratados de Derecho administrativo que en los últimos años se están produciendo en lengua castellana, está destinado a ocupar, sin duda alguna, un importante puesto el del profesor Díez, actual titular de la cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Buenos Aires.

La obra, además, se está realizando a un ritmo envidiable: en 1963 aparece el volumen I; en 1965, el volumen II; ahora, el volumen III.

Lo primero que nos sorprende es que, frente a lo que es práctica común, los tomos no responden a un epígrafe previo que comprometa su contenido. El autor se libera así de decirnos dónde empieza y cuándo acaba la parte general; si la función pública (última parte del volumen III) forma parte o no de la llamada «Organización Administrativa» y, en fin, si la parte especial ha sido deliberadamente dejada fuera de la obra a pesar de la alusión específica que a ella se hace en el prólogo del tomo I. Sin embargo, esta falta de rúbricas expresas la salva el profesor Díez cuando nos adelanta su propósito sobre el plan de la obra en el ya citado prólogo del tomo I. Según esto, el trabajo ha de desarrollarse en cinco tomos, en el primero de los cuales se expone la parte básica o de introducción al estudio del Derecho Administrativo; en el tomo II se estudia lo relativo a la Organización Administrativa, para tratar seguidamente de lo referente a la actividad (actos administrativos y contratos administrativos); en el tercer tomo, los medios con que cuenta la Administración para realizar su actividad satisfaciendo las necesidades colectivas (servicios públicos y función pública); en el cuarto tomo, dominio público y limitaciones a la propiedad y a la libertad, y, finalmente, en el tomo quinto se tratará de la responsabilidad del Estado y de la fiscalización administrativa y jurisdiccional.

El tomo III, que ahora se comenta, res-

ponde, en general, al contenido que se nos había anunciado: servicios públicos y función pública en cuanto medios con que cuenta la Administración para satisfacer las necesidades colectivas. Con todo, se nos ocurre pensar que en el terreno así acotado incluye materias extrañas, a la par que deja fuera otras cuyo encaje en la obra pensamos que será resuelto en el próximo tomo IV.

Así, por ejemplo, los primeros cinco capítulos de este tomo III cumplen la misión fundamental de completar la materia relativa a los actos y contratos administrativos, que ya fue tratada en el tomo II. Advertimos, de paso, que la teoría del acto administrativo tiene en esta obra un tratamiento muy completo; lo que, por otra parte, no puede extrañar, ya que al autor se debe una excelente monografía sobre el acto administrativo publicada años atrás.

En cuanto a las cuestiones cuya falta se nota, la observación surge del contraste que se advierte entre el contenido que suele darse a la teoría de los medios de la actividad administrativa (por ejemplo, en algunos manuales clásicos: medios materiales, personales y jurídicos), o a la más moderna teoría de las formas de dicha actividad (actividad de coacción, actividad de fomento y actividad de prestación). Pensamos que esto ha de forzar al autor a estudiar instituciones como la expropiación forzosa en el tomo IV, en el que —según se nos anuncia— se tratará de las limitaciones de la propiedad; lo cual no deja de ser discutible.

Puesto que las cuestiones de sistemática son las que más preocupan —o, al menos, las que más nos preocupan personalmente— cuando nos enfrentamos con una obra general, valga como un posible punto de polémica el tratamiento que se da a la llamada «concesión de obra pública» (a la que se dedica íntegramente el capítulo II). Puesto que en otros lugares de la obra se analizan ampliamente el contrato de obra pública (tal que se dedican alrededor de 100 páginas en el capítulo I) y la concesión de servicios públicos (capítulo IX), cabe preguntarse si efectivamente nos encontramos ante un *tertium genus* que justifica este estudio separado. Para el autor no hay duda de que esto es así, pues si bien cuando la fórmula se utilizó para la construcción de los ferrocarriles la idea de la concesión de obra pública

“Señores, por Real Orden, quedan relevados de sus funciones” (4 de octubre de 1847). Algunos miembros protestan. SALAMANCA se retira sonriente...» (F. SOLDEVILA, *Historia de España*, tomo VII, 2.ª edición, Barcelona, 1963, págs. 244-245.)

BIBLIOGRAFÍA

desapareció absorbida por la concesión de servicios públicos, en los tiempos más modernos ha vuelto a reaparecer, particularmente para la construcción de autopistas (pág. 127).

Aparte estas cuestiones concretas, lo importante es señalar que el profesor Díez está consiguiendo un tratado de Derecho administrativo en el que se dan puntual cita las tres notas fundamentales que han de exigirse en obras de esta naturaleza: exposición clara y ordenada; información actual y objetiva de la situación doctrinal, legislativa y jurisprudencial de las cuestiones, y puntos de vista equilibrados y razonados. Añadamos a esto que la utilización que se hace de la bibliografía española es oportuna y abundante, lo cual nos hace pensar que cada vez nos encontramos más próximos a la construcción de una ciencia jurídico-administrativa especialmente válida para los países hispanoparlantes.

Fernando GARRIDO FALLA

FORSTHOFF, Ernst: *Sociedad Industrial y Administración Pública*, núm. 29. Col. Estudios Administrativos. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1967.

El mismo autor nos advierte que no se trata más que de una reedición de su célebre trabajo, tan utilizado en la doctrina española, de *La Administración, como suministradora de servicios*. Del citado trabajo, producto de una época y aparecido en un año muy concreto, cual es 1938, exigía naturalmente la supresión de algunos capítulos muy relacionados con las circunstancias legales del momento. Se acompaña además una conferencia relacionada con el anterior tema, dada por el autor en 1959 en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

¿Qué es la Administración prestadora de servicios? ¿Qué servicios son éstos? ¿Es una nueva forma de Administración, junto a las clásicas de la Administración intervencionista o la Administración liberal? Antes que dar las respuestas, conviene ponerse de acuerdo sobre la denominación exacta que debe recibir esta "nueva Administración", y aquí es donde debemos ya manifestar nuestro desacuerdo con el traductor de la presente recopilación, que entiendo debe hablarse

de la «Administración como procura existencial», rechazando las ya tradicionales de GARCÍA DE ENTERRÍA de «asistencia vital». Consideramos ajustadas sus motivaciones que cuando una palabra o un término tiene raigambre filosófica y cuando en el mismo idioma original no tiene univocidad, nada mejor que emplear su literal sentido en el idioma al que se traduce, como es en este caso el castellano, pero creemos que además de estas exigencias existen otras y una muy importante, cual es la eufonía, es decir, que la misma palabra tenga buen sonido y no nos cause extrañeza su empleo, y no creemos que la expresión «procura existencial» reúna tales condiciones. Pero sigamos el consejo de Platón de dejar la cuestión de palabras y seremos más ricos en sabiduría.

Comienza diciendo FORSTHOFF el giro total que han sufrido las relaciones entre la sociedad y el Estado (sin olvidar que tal examen, como hombre que sólo se atiene a la realidad, se refiere exclusivamente a Alemania, aunque los demás podemos generalizarle, pues sus circunstancias se dan por todas las partes). Frente a anteriores etapas en que la sociedad era «construida» o modelada por el Estado, hoy ocurre lo contrario, es la sociedad la que se organiza a sí misma. Esas nuevas fuerzas estabilizadoras de la sociedad son: una mayor división del trabajo, incrementando las interdependencias en un cada día mayor diferenciado proceso técnico-industrial. La estabilización de esta sociedad industrial llega a tal grado que sus inmanentes procesos de inestabilidad son racionalmente determinables. Frente a esta sociedad que se «monta a sí misma», el Estado se convierte en una función de la misma; ya no está frente a ella como algo autónomo; los intereses organizados dentro de esa sociedad ya no se enfrentan al Estado con un pluralismo peligroso y amorfo, negador del principio de la estabilidad y, por tanto, hostil. Por fuertes que sean las pugnas de intereses, la renuncia a exigencias y medidas que puedan poner en cuestión la vigente estructura del conjunto social está asegurada por el hecho de que no hay nadie que no sea beneficiario de dicha estructura y en consecuencia no esté interesado en su conservación.

Naturalmente, la sociedad industrial, a pesar de todas las demostradas capacidades para la autoordenación, no puede

prescindir del Estado. Lo necesita, sigue diciendo el profesor FORSTHOFF, para la política exterior, para la función jurisdiccional, para el mantenimiento de la seguridad y el orden público. Le deja al Estado amplio margen de acción en ámbitos que para ella no poseen especial relieve, como la política cultural, pero ante todo el Estado es imprescindible para hacerse cargo de aquellos que no pueden encontrar acomodo dentro del ámbito funcional de la sociedad industrial: inválidos, viejos, enfermos y niños, y todos aquellos otros que por razones extraeconómicas no pueden ser articulados a la sociedad industrial.

El segundo capítulo entra en la determinación de la nueva Administración, lo que el traductor llama «procura existencial» y nosotros llamamos «asistencia vital o existencial». Tal Administración no puede caracterizarse por los cánones clásicos de la Administración liberal, con sus garantías de la libertad y de la propiedad. Hay otro hecho que ha venido a perturbar la paz protegida por tal Administración: el enorme crecimiento demográfico. La consecuencia más importante de este crecimiento demográfico es el distanciamiento del hombre de los abastecimientos necesarios para su vida. Por tal razón, distingue FORSTHOFF en el espacio vital del hombre dos espacios: el dominado y el efectivo. El primero es el que le pertenece de modo tan intenso que puede considerarlo exclusivo: ejemplo, sus fincas. El segundo es aquel en que la vida se cumple o realiza efectivamente. La evolución citada produjo la disminución agigantada del primero y el incremento acelerado del segundo, pues mientras disminuían las facultades y poderes sobre el primero, la casa se transformaba en piso; éste, en cuarto amueblado, y éste en habitación para dormir, alcanzando la minimización, que es la característica de la gran ciudad moderna. Pero si la «menesterosidad social», es decir, la necesidad por el hombre de acudir a otros para adquirir las cosas necesarias para subsistir está en función inversa a la dimensión del espacio dominado, esto significa que a menor tipo de este espacio, mayor menesterosidad social. Con ello se amplía el espacio efectivo. La Administración debe intervenir para proporcionar o asegurar los medios de apropiación: garantizar una relación adecuada de salarios y precios; regulación de la demanda, de la produc-

ción y del consumo; aportación de prestaciones (ejemplo, el hombre de la ciudad no dispone de agua como el labriego que la saca de su pozo, sino que depende de un suministro de agua de carácter público). La importancia de esta actividad se destaca con recordar la gran importancia que tienen en todos los países europeos las empresas públicas, dedicadas a los más diversos fines; el primerísimo papel que ocupa el Estado dentro del mercado financiero, siendo manejados por él gran parte de los fondos de éste y su papel de guía a través del instrumento planificador.

El atender a estas nuevas necesidades no significa que el Estado deje de preocuparse por la legalidad ni de ser árbitro de los múltiples intereses encontrados dentro de la vida social.

Si es una prestación, significa que se prestará dentro de una relación de la Administración con los particulares, mas ¿qué tipo de relación será? Serán dos los criterios utilizados: la bilateralidad y la dependencia del individuo de la existencia de tal relación. Por el primero, este tipo de relación se aparta de las tradicionales mantenidas por el Estado liberal o Estado de Derecho, en que frente a una pretendida esfera ilimitada de libertad del individuo se levantaba un radio de acción limitada del Estado. En él, la libertad individual era la regla general, mientras que la intervención limitativa del Estado de tal libertad era la excepción. ¿Cómo se explica el cambio de relación?, ¿por qué el hombre se ha sometido al abandono de su antigua ilimitada libertad para entrar dentro de una relación que limita cada vez más su libertad? Las respuestas de FORSTHOFF son eminentemente positivas: no hay razones, sino hechos. Copia en relación al Estado liberal lo que escribía Eduardo LASKER: «El Estado de Derecho está vuelto hacia el interior, se dirige a las calladas virtudes del hombre, despierta todas las energías morales y reprime toda fuerza de crecimiento vicioso, degenerativo. El aliento del guerrero en la batalla no vale para él más ni menos que el aliento ciudadano en la vida cotidiana, que la tenacidad de la fatigosa vida en el interior del taller, el riesgo del comerciante en el honrado negocio, la abnegación del médico y del sacerdote en los tiempos calamitosos. Viril no es sólo el valiente y éste no siempre es viril. El verdadero hombre es el ciudadano autó-

BIBLIOGRAFÍA

nomo. Autónomo debe y tiene que ser cada ciudadano, pues cada uno tiene que ocuparse de su propio bienestar. Ante el Estado no pretende otra cosa que la protección frente a la arbitrariedad lesiva; a cambio nada tiene que ofrendar o sacrificar, a no ser el afán o apatencia excesiva de intervenir en el derecho ajeno...». Lo que añade el profesor FORSTHOFF a esta cita es que «...ese ciudadano, en su afirmación vital dentro de la sociedad, en su modo de existir libre frente al Estado, no formula deseos de seguridad, por lo menos, en la forma de postulados jurídicos».

Hoy la situación ha cambiado sustancialmente. El hombre al que se referían los derechos fundamentales era el hombre burgués, concreto, individual, ostentando rasgos personales. Y sigue diciendo FORSTHOFF: «Partiendo del supuesto de que la sociedad burguesa habría de entenderse como una sociedad basada en sí misma y desde ella misma movida, la dogmática del Estado de Derecho desembocó consecuentemente en la protección jurídica». «En el moderno Estado, en cambio, el hombre no se afirma por medio de una libertad individual que le esté garantizada, sino por medio de la participación.» «Y esa participación en los servicios o prestaciones dadas por el Estado a través y por medio de su "asistencia vital o existencial" ofrece, desde el punto de vista funcional, una especie de sucedáneo para aquellas sobrepasadas seguridades que encerraban en sí los derechos fundamentales.» Añade que no es hora aún de dar nombre, de englobar este nuevo tipo de actividad del Estado «frente al estilo de una onomatopeya jurídica hoy ocasionalmente cultivada» por estar en evolución. En todo caso, afirma la existencia autónoma de la asistencia vital o existencial frente al de previsión social (y aquí el traductor vuelve a su carga sobre la idea de que debe emplearse el término de «procura existencial» en lugar de «asistencia vital»), pues este último (sinónimo, según el traductor, al de asistencia vital) se presta a aquel que se encuentra en una situación precaria de carácter individual. La asistencia (o procura) existencial o vital contiene y trasciende, al mismo tiempo, la previsión social, pues se aplica no sólo a los menesterosos (económicamente), sino también a los acaudalados.

Todo esto supone una mayor importancia de la Administración. Es natural

por tal motivo que FORSTHOFF examine en el tercer capítulo una teoría de la Administración y su relación con la Ciencia del Derecho administrativo. Parte del primer autor alemán, VON STEIN, que vio ya en la Administración un fenómeno marginal al Derecho. Y esta «marginalidad» no ha hecho más que acentuarse: «los problemas constitucionales de nuestro tiempo son problemas administrativos. Se habla de la sustitución del Estado de la legalidad por el Estado de la Administración... Toda dictadura comienza exonerando a la Administración de los controles del Derecho y de las instituciones democrático-parlamentarias». Hoy la situación es totalmente distinta a la de años pasados, en que se consideraba por encima de todo la función limitativa y limitadora del Derecho; en que la promoción del bienestar, según HUMBOLDT, no formaba parte de los fines del Estado (*Ideas para determinar los límites de la actividad del Estado*). «Si bien en los tratados y exposiciones del Derecho administrativo nunca falta la indicación de que la Administración no se agota en la ejecución de las leyes, no puede ponerse en duda de que las relaciones lógicas que constituyen el sistema científico del Derecho administrativo del Estado de Derecho se basan todas en la ejecución de las leyes: la jerarquía de normas que va desde la constitucional, pasando por la ley ordinaria, hasta el reglamento y la circular; la distinción de un ámbito interno y otro externo en la Administración (reglamento administrativo-reglamento jurídico); la diferenciación de actividad discrecional y otra reglada; de relación de supremacía general y otra especial; en definitiva, a cualquier parte que se mire, siempre se encuentra la primacía de la ley...». Esto no significa que la actividad administrativa que no consistiese en ejecución de leyes fuese desconocida; lo que pasa es que se la consideraba de escaso interés y de ninguno a la hora de encuadrarla en un marco científico. Y es ahora cuando el Derecho de policía, que era la columna vertebral del hasta hoy tradicional sistema de Derecho administrativo, ha pasado a ser lo que antaño fue la Administración: un fenómeno marginal, mientras que su papel se cubre por la Administración prestadora de servicios. Si el cambio aparentemente no ha sido muy ostensible se debe no al fenómeno en sí, sino al hecho de que los Tribuna-

les extiendan su competencia aún a esta nueva forma o tipo de actividad administrativa. También porque se ha pretendido dar cierta flexibilidad a los instrumentos jurídicos ya conocidos «por su virtud facilitadora para clasificar nuevos fenómenos» (GEHLEN), pero el hecho, el cambio, la mayor extensión de la actividad administrativa existe y las razones anteriores no nos liberan de hacernos las preguntas correspondientes cuando aparece alguna manifestación concreta de tal fenómeno o cambio; por ejemplo, el obligar a los propietarios rústicos de cierto sector del país al cultivo de determinada planta ¿significa que estamos ante una expropiación o ante un cambio del régimen tradicional de la propiedad? Si lo primero, parece que debería aparecer como consecuencia lógica la indemnización; si lo segundo, parece que deberían admitirse distintos regímenes de propiedad, frente a un régimen general como ha sido el tradicional (todos los propietarios tienen los mismos derechos y deberes). Al ser tan dispares las consecuencias, nos induce a pensar que la inclinación por una u otra respuesta dependerá del sentido «sustancial» o «funcional» de la propiedad en el Ordenamiento jurídico del país en que tales alteraciones se produzcan. Pero ese Ordenamiento jurídico, como superador de un momento positivista, no se concibe sólo plasmado en leyes; depende la actuación de la Administración que de hecho ha funcionalizado la propiedad. Y como éste, podían ponerse otros muchos ejemplos: el mismo concepto de «asistencia vital o existencial» es un concepto extrajurídico que al ser enfocado jurídicamente adquiere carácter jurídico y amplía la esfera de lo que hasta hoy se ha entendido por Ciencia del Derecho administrativo. Funcionalización que se produce en todos los órdenes, incluso dentro del procedimiento (enumera el profesor FORSTHOFF algunas consecuencias jurídicas de los modernos sistemas de mecanización). La actual teoría de la Administración tiene por ello una importante tarea: el logro de un conocimiento preciso del fenómeno de la moderna Administración, requerido con urgencia a causa de la evolución de la técnica moderna.

Pero si la Administración presta servicios, significa esto que previamente debe y ha de adquirir los materiales o instrumentos para que tales prestaciones se lleven a cabo. Enlazamos en un pro-

ceso lógico con la segunda parte del trabajo del profesor FORSTHOFF, motivo de una conferencia. De salida, el autor expone la enorme diferencia que el Estado presenta actualmente en su cualidad de demandante a la que presentaba hace unos años. Si el número de sus prestaciones ha aumentado, también el aumento habrá afectado a la compra de los materiales con que se ejecutan tales prestaciones. El orden jurídico tradicional distinguía los bienes muebles e inmuebles demandados por el Estado, y así, mientras para los primeros establecía como regla general para su adquisición el negocio jurídico contractual, para los segundos, inmuebles, dispuso formas imperativas, soberanas. Ante el flagrante cambio de la situación, se pregunta el autor si tal distinción de regímenes jurídicos puede subsistir. ¿No parte el negocio jurídico de la igualdad de condiciones de las partes contratantes?, ¿no se alterará tal presunta igualdad al ser el Estado el primer y más importante demandante de bienes en el mercado? Antes de responder se produce una situación curiosa, paradójica, y es que si las normas jurídico-privadas permiten al Estado, como a cualquier otro ciudadano particular, el actuar en su campo, significa que el Estado se halla frente a este ciudadano dotado de un gran privilegio, pues él mismo es el que debe vigilar el cumplimiento de las normas que para el ejercicio de sus derechos privados se imponen a los particulares. Aun en 1956 se preguntaba KRÜGER cómo era posible que el Estado, un ente determinado de modo exclusivo por el bien común y remitido a la actividad imperativa, soberana, pueda transformarse por propia iniciativa en un ente de motivaciones comerciales, actuando bajo formas de Derecho civil. El autor, con un criterio eminentemente positivo, considera desfasada tal pregunta, pues si está demostrada la necesidad que el Estado, la Administración, utilice tales formas privadas, el hecho de que el ordenamiento jurídico lo haya regulado de este modo y no de otro, es causa de abandono de toda disquisición. Con ello no se evita el abuso (pues el Estado puede utilizar aquella forma, pública o privada, que le parezca más ventajosa) y, de existir o presentarse éste, la solución es su «no reconocimiento».

El hecho de haber persistido en Alemania la distinción clásica de la personificación jurídica de la actividad priva-

BIBLIOGRAFÍA

da de la Administración por medio del Fisco, es causa de que cuando se enfrentan con esta Administración actuando hoy como demandante de bienes de carácter intermedio a los efectos de producción de servicios, tal demanda la cobijen bajo tal etiqueta, «Fisco» (esta justificación se lleva al campo fiscal —o tributario propiamente dicho— y por LIZST, seguido más tarde por WAGNER, se dirá que el cobrar los impuestos se justifica porque con ello se financian o pagan servicios públicos). Cuando lo que se pone en tela de juicio es si esa actividad de compra puede seguirse considerando como mediata o auxiliar, entonces, como dice el profesor FORSTHOFF, la adquisición de una máquina electrónica no es una simple actividad del «Fisco» o particular de la Administración, sino que su puesta en servicio da lugar a tales problemas jurídico-administrativos, que trascienden el marco de las consideraciones fiscales.

Y es por considerarla actividad simplemente fiscal o privada por lo que se observa que aún en tales casos la Administración goza de poderes exorbitantes. Entonces se ve cómo casi todo el proceso de adquisición escapa a la fiscalización contenciosa. Es el Ministerio de Economía quien ordena la demanda; esa orden está fuera del control judicial, como puedan estarlo las circulares o reglamentos de servicio; tiene efectos jurídicos en cuanto será un elemento más del expediente de justificación de la cuenta de adquisición y será examinada por el Tribunal de Cuentas; el órgano concreto de compra puede hacer excepciones al Reglamento de precios de obras «en casos especiales y con el fin de reparar inicuas rigideces, todo ello en la medida en que esté justificado desde el punto de vista de la economía general». La selección del licitante, así como la conclusión del contrato quedan fuera del control judicial contencioso. Se podía pensar que, dada la ausencia de tal control, existirán otros controles: «Es propio de la estructura tradicional del Estado de Derecho democrático el establecer controles políticos allí donde faltan las garantías específicas de dicho Estado», pero de todos es conocido el tema de la crisis del Parlamento por la cada día mayor abundancia de datos técnicos en las cuestiones que a su juicio se someten, que motiva la proliferación de comisiones especiales o «ad hoc», no te-

niendo la intervención de las Cámaras más que un carácter de refrendo. «La mera legitimación democrática para el control —dice FORSTHOFF— ya no es suficiente.»

El problema se agrava si cuando, precisamente para defensa de lo que se ha dado en llamar economía de mercado, el Estado, cumpliendo con su fin de garantizar la organización que la misma sociedad se ha dado, dicta para ello una legislación protectora —caso de las leyes antimonopolio, antitrust, disciplinadoras del mercado—. El Estado debe vigilar por su cumplimiento; ese mismo Estado interviene en ese mercado, muchas veces en posición dominante. Se repite aquí el fenómeno ya señalado de que mientras el particular tiene un código de derechos, una legislación que le dice lo que puede hacer, y que señalan al mismo tiempo sus limitaciones, cuya observancia es fiscalizada por el Estado, cuando este Estado utiliza, porque tiene competencias para ello, tal legislación, entonces en él coinciden la condición de particular y la condición de que es el que tiene que mirar si las limitaciones se observan. Y la solución no está en que observará las limitaciones, sino en qué medida lo hace. Incluso, antes de responder, sería necesario hacerse otra pregunta: ¿Qué actividades o empresas pueden considerarse como comerciales a los efectos de su entrada en el ámbito de vigencia de la Ley contra limitaciones en la competencia? La respuesta a esta pregunta no está clara, y buena prueba de ello son las opiniones recogidas por FORSTHOFF y alguna que otra sentencia del Tribunal Supremo de la República Federal, que resolvió considerar a los órganos que tienen a su cargo la seguridad social como incluidos en la citada ley. A su vez, FORSTHOFF cree que dependerá de un examen de la actividad desarrollada; hay funciones que la Administración realiza por atribución de la Ley fundamental (policía, diversas inspecciones en la industria, en la construcción, etc.). Pero tampoco es suficiente para decir que una actividad administrativa cae dentro de la citada ley, el que la misma se haga con técnica privada. Sólo en aquellos casos en que la Administración participa en el mercado para lograr mejores condiciones de precio, tal actividad estará sujeta a la ley contra limitaciones en la competencia (equipar un hospital, adquisición

de material de oficina, etc.). Si el mercado tiene sus propios criterios de funcionamiento (calidad, cantidad, tiempo, etcétera), es indiferente el que sus participantes tengan diferentes fines (extra-económicos en el caso de la Administración). Viene a decir el autor que si bien la Administración en la elección de los medios a emplear para la satisfacción de los fines que tiene encomendados, debe hacerlo por criterios que nada tienen que ver con los del mercado (por ejemplo, por precios más favorables), si esa elección se ha hecho en pro de participar en la economía del mercado, tal participación debe hacerse responsablemente, sujeta a todas las limitaciones que rigen para todos los demás participantes.

Estas y otras muchas más sugerencias ofrece al lector de su obra el profesor FÖRSTHOFF. La reedición parcial de su vieja obra no ha perdido valor que ahora se ve enriquecida con nuevas aclaraciones y que en conjunto sirven para que pongamos orden en la visión de ese macro-órgano que es la Administración de nuestros días.

V. VAZQUEZ DE PRADA

FOUGÈRE, Louis: *La fonction publique*. Ed. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Bruselas, 1966. 380 págs.

He aquí un ejemplo característico de los resultados del trabajo de un grupo de «expertos» y de un Instituto Internacional.

En la Conferencia General de la UNESCO de 1962 se acordó redactar el presente libro, integrado en un programa experimental «destinado a facilitar la preparación de los instrumentos de enseñanza de las diversas disciplinas de las ciencias sociales *adaptadas a las necesidades de los países en vías de desarrollo*». El cumplimiento de esta tarea fue confiado al «Instituto Internacional de Ciencias Administrativas», quien, a su vez, se lo encomendó al Consejero de Estado francés M. Louis FOUGÈRE, con la asistencia de M. G. VERHAMME y del Servicio de Estudios y Documentación del Instituto. Sobre ello, el texto original fue revisado dos veces por un «Comité internacional de expertos», antes de llegar a la versión definitiva.

Tal es la historia externa del libro, que naturalmente predispone al lector en su contra, dado que —hasta ahora, y salvo honrosas excepciones, claro está— todas las obras de alguna importancia en Derecho y Ciencia de la Administración han sido siempre el resultado del esfuerzo aislado de un autor, y no el producto de grupos de expertos, abrumados de cargos y títulos oficiales. Importa ser duros en este punto, puesto que se ha convertido ya en una plaga de la vida moderna, que no suele ser denunciada públicamente: en el mundo científico proliferan hasta lo grotesco centenares de reuniones, congresos, simposios, Mesas Redondas, ciclos, cursillos, seminarios, etc., etc., que esterilizan y dispersan por completo el trabajo de los investigadores. Pasa que admitamos estos acontecimientos como excelentes pretextos de turismo y esparcimiento, admitamos incluso que gracias a ellos —y a costa del presupuesto— puedan glorificarse determinadas personalidades, que para nada valen en la casa propia, así como formarse clientelas devotas con los beneficiados; pero no nos engañemos: el resultado científico de tales espectáculos es mínimo y mis mejores pruebas son las actas y publicaciones de los mismos.

Así sucede con las reuniones periódicas o esporádicas, y así sucede con infinidad de escuelas e institutos, cuya principal ocupación consiste en repartir beneficios entre alumnos, miembros y profesores y en establecer relaciones con otras organizaciones semejantes para justificar viajes e intercambios y lustrarse con fáciles y recíprocos prestigios internacionales. Aunque, bien entendido, yo no denuncio el uso, sino el abuso de tales métodos y organizaciones. Porque es claro que algunos son utilísimos y honestos, y entre ellos quizá ninguno tanto como el «Instituto Internacional de Ciencias Administrativas».

Pero volvamos al libro que se recensionaba. Decía que la historia externa del libro predispone en contra al lector avisado, máxime cuando se anuncia como un manual para subdesarrollados. ¿Se cumplen tan pesimistas premoniciones? A mi entender, y por desgracia, sí, en cuanto a la primera parte.

En efecto, esta primera parte está integrada por una serie de «estudios» monográficos a cargo de ilustres personalidades, abrumadas sin duda de ocupa-

BIBLIOGRAFÍA

ciones (y en el caso de los Estados Unidos, a cargo de una Comisión, que es todavía peor), en los que se describe la situación de la función pública en los Estados Unidos, América Latina, República Federal Alemana, Francia, Gran Bretaña y los países socialistas. Estudios, individualmente muy bien realizados, pero que metodológicamente no corren paralelos (a despecho de los expertos de la coordinación) ni en su temática, ni en su planteamiento y ni siquiera en su aparato bibliográfico. Todo lo cual no es grave, pero hay algo peor: ninguno de ellos dice nada nuevo sobre lo que cualquier aficionado a la materia ya sabe, puesto que se trata de manoseados resúmenes (*ad usum barbarorum*) de los mil veces repetidos. (Salvo, quizá, el estudio de STAROSCIAK, al menos para el lector occidental.)

El Instituto evidentemente piensa que los países en vías de desarrollo son incapaces de asimilar la doctrina de los países desarrollados en toda su pureza, y ha elaborado una versión en tono menor y vulgar. En una palabra, un catecismo infantil. No obstante, yo creo que este libro va a tener un gran éxito en todo el mundo, porque en todo el mundo, y no sólo en los países subdesarrollados, existen autores ansiosos de conocer y citar los sistemas jurídicos del mundo entero, sin más trabajo que aprovechar estos extractos de tercera mano, traducidos al francés para menor esfuerzo.

La segunda parte del libro tiene un carácter muy distinto. Se titula «Selección de textos comentados», y en ella se transcriben algunos centenares de textos referentes a la Función Pública, agrupados por materias y comentados con una claridad ciertamente ejemplar. A mi modo de ver, más que de textos comentados, se trata de un comentario sobre la Función Pública —somero, pero claro, aséptico y bien articulado— al hilo y con el apoyo de unos textos. Y aquí no debe regatearse el elogio: dentro de su simplicidad, la problemática está tan bien planteada y el desarrollo tiene tanta finura, que el libro recuerda la exposición “clásica” de los manuales franceses de Derecho administrativo, cuyo secreto parecen guardar para sí los autores de esta nación, si bien hagan, por desgracia, cada vez menor uso de él.

En cambio, no me parece feliz, sino muy parcial, la elección de los textos.

Pero que, no obstante, tiene la ventaja de no limitarse a autores conocidos, sino que se extienden a decisiones jurisprudenciales, resoluciones administrativas, preceptos legales y fragmentos políticos y sociales, y hasta anecdóticos, que han de ser cantera inagotable para citas posteriores. Aunque, insisto: lo de menos son los textos escogidos, el mérito se encuentra en su ensamblaje y comentario, que son excelentes.

Muy significativo es, por último, la bibliografía citada. Cierto que se advierte que no pretende ser exhaustiva; pero hay límites de honestidad científica, que no es lícito desconocer. Valgan dos ejemplos: en el capítulo VII, relativo a la disciplina, sólo aparece referenciada una obra: *Disciplinary Proceedings Against Government Servants*. Bombay, Tripathi Private Ltd., 1962; y de los autores españoles que han escrito sobre la Función Pública sólo aparecen GARCÍA DE ENTERRÍA (*La Administración española*), GARCÍA PASCUAL (*Los cuerpos de funcionarios*) y LASO VALLEJO (*La función pública en Inglaterra*). A mi modo de ver, esto no es orientar, sino desorientar al lector, incluso al de los países subdesarrollados.

Alejandro NIETO

GARCÍA BERLANGA, Gumersindo: *El municipio rural como estructura política y motivación de desarrollo*. Publicaciones de la Diputación de Sorria. 1966. 205 págs.

El municipio está mereciendo justamente gran atención de políticos y juristas, que se ven acuciados a ello por los problemas que plantea una institución en crisis, en una sociedad en rápida evolución, desde unas estructuras políticas y económicas, heredadas del siglo XIX, a otras, más acordes con la sociedad de hoy, con una organización tecnológica cuyo carácter se perfila más acusadamente cada día. Reuniones, convocadas con denominaciones y pretextos diversos, están esbozando en nuestro país las líneas fundamentales de una profunda reforma de la Administración local, que hasta ahora no ha sido objeto de otras innovaciones que las que afectan a las Haciendas locales, especie de balón de oxígeno de que se les ha dotado para sortear la permanente penuria de

medios para atender los servicios más elementales. Sin embargo, la reforma de la Administración local difícilmente podrá esperar por más tiempo ante la creciente gravedad de los problemas que se plantean: en el orden político, la indiferencia de los administrados ante las instituciones municipales; en el orden fiscal, la insuficiencia hacendística para atender los servicios obligatorios; en el orden demográfico, una intensa emigración de los municipios rurales a los urbanos, creando dificultades en unos y otros.

El autor es secretario de un municipio rural de Soria y ha emprendido la tarea de examinar los problemas específicos de los municipios rurales, cara a una planificación indicativa de la economía española que por fuerza repercute en estos pequeños municipios. Pero la obra es de más ambición, porque de las tres partes de que consta, sólo en la última se ocupa de lo que denomina "planificación política del municipio como motivación del desarrollo".

Pese a lo concreto del tema, no duda el autor en dedicar la primera parte de su obra al estudio especulativo de las tendencias asociativas del hombre, originadas por necesidades, a la vez, espirituales y materiales. En esta dirección se ocupa del municipio como órgano de satisfacción de las necesidades afiliativas de la especie humana, a través de una serie de reflexiones, en las que, a veces, más parece transparentarse una preocupación poética acerca de la íntima soledad del hombre, como de la interpretación de la telología de sus actos, que una rígida investigación científica de la base asociativa que está en la raíz del municipio. Quizá radique aquí la dificultad del engarce de esta primera parte de la obra con el tema que refleja su título, lo que no deja de causar cierta confusión, a la que contribuye la oscura redacción de algunos párrafos.

Con esta ascensión al terreno de los principios sociales, que son basamento del municipio, las apelaciones al Derecho natural resultan inevitables y frecuentes, como también sucede con ciertos principios de Derecho político tomístico, ideal y trascendente, bien diferente del Derecho político real y de equilibrio de poderes de MONTESQUIEU, en que se inspiró, en principio, la constitución del municipio español, inspira-

do en la «comuna» revolucionaria de Francia.

Interesante resulta el examen del Derecho administrativo como estructurador normativo del ente municipal. Notamos en él la utilización de fuentes periclitadas y la omisión de los administrativistas que, como GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ PÉREZ, BOQUERA y MARTÍN MATEO, por citar a algunos, se han enfrentado con la problemática que presenta hoy la vida municipal, que tiene poco parecido, tanto en cuanto a su naturaleza como a su intensidad, con la que contemplan en sus obras GONZÁLEZ POSADA, SANTA MARÍA DE PAREDES, ROYO-VILLANOVA y otros que cita el autor.

Expuesta la base sociológica del municipio, se ocupa en la segunda parte del desarrollo histórico de su génesis y evolución en España. El germen del municipio entiende que no deriva de las estructuras políticas romanas, sino «de los recios principios cristianos de los artífices de la Reconquista». Esta afirmación capital y las aplaciones repetidas al pensamiento de José Antonio para adherirse a la tesis de que el municipio, la familia y el sindicato «configuran y delimitan la estructura trascendente de la Sociedad» a lo largo de los tiempos, constituyen una tesis sumamente polémica que tiene mejor encuadre en el terreno político que en el científico. Consecuente con esta tesis, expone las vicisitudes de la institución municipal en las cartas-puebla y la del sindicato en los gremios. Pero en su análisis no parece desmentirse el tradicionalmente admitido origen romano del municipio, remozado por los principios de la Revolución. En cuanto a los sindicatos actuales, resulta muy difícil entroncarlos en los gremios medievales, de carácter puramente económico, y no precisamente de signo positivo por lo que fueron justamente abolidos por la Constitución doceañista.

La tercera parte es la que, como decíamos en principio, corresponde más ajustadamente al tema de la obra que estriba en la planificación política del municipio como motivación de desarrollo.

No cabe duda que la tesis es original, porque el I Plan español de Desarrollo, inspirado en la experiencia planificadora francesa, no ha adoptado al municipio como célula planificable, ni siquiera la región que ha adoptado el V Plan francés y que ya se había iniciado en las postrimerías del IV. La técnica de los

BIBLIOGRAFÍA

polos de desarrollo que se ha adoptado entre nosotros no parece que tenga inspiración regional, pues su situación parece que ha venido determinada por otros factores, además de los económicos.

El autor aporta numerosos datos estadísticos, tomados de las publicaciones de la Comisaría para el Plan de Desarrollo y del Consejo Económico Sindical de Soria, relacionados con el término de Alpanseque y con los municipios rurales, en general, exponiendo las necesidades de este municipio como muestra de las de tantos otros de carácter rural diseminados por toda España.

La obra constituye una muestra de la inquietud del autor por la mejora de la situación socio-económica del municipio en que ejerce su función, que es un traspunto del acontecer español en la Administración de los pequeños municipios.

A. M. DIEZ-QUIJADA

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José. Antonio: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1967. 1.250 págs.

El profesor GARCÍA-TREVIJANO estudia en el tomo II de su *Tratado* una parte muy necesitada de consideración por la doctrina jurídico-administrativa española, a la que constituye una importante aportación. En efecto, el autor desarrolla la "Teoría de los Sujetos", realizando su estudio desde diversas perspectivas, histórica, doctrinal y jurídico-positiva. En cada uno de estos aspectos, el libro ofrece gran interés, porque si al tratar del desarrollo histórico de las instituciones nos da la razón de ser de su configuración actual, y si en el estudio doctrinal ofrece un cuadro completo de los principios inspiradores de las mismas, en la consideración jurídico-positiva, el profesor GARCÍA-TREVIJANO descende, con un método realista, al estudio del problema concreto que explica el porqué de la utilización de determinadas técnicas jurídicas. Por otra parte, la teoría de los sujetos no se presenta desconectada del conjunto del Ordenamiento jurídico, sino que partiendo de su unidad, se fijan las coordenadas del mismo; coordenadas que sirven de marco en el que se comprenden perfectamente las especialidades jurídico-administrativas.

El autor utiliza una terminología y unos

planteamientos originales en muchos supuestos; así sucede en la parte introductoria destinada al estudio de los pilares básicos del Derecho administrativo; en la clasificación de los diversos tipos de Administración Pública; igualmente, en una serie de aspectos como el procedimiento bifásico, los organismos autónomos apátridas, la anulación de actos de las Corporaciones Locales y tantos otros que podrían citarse. Esté o no de acuerdo con el autor, el lector sigue la exposición con gran interés, porque la obra es rica en sugerencias, y obliga a meditar sobre los temas propuestos.

El libro consta de diecisiete capítulos (XIX a XXXV). Aparte del capítulo XIX, dedicado a los pilares básicos del Derecho administrativo, que tiene carácter introductorio de la obra, el resto de la misma constituye, como se ha dicho, un estudio de la Teoría de los Sujetos. La amplitud con que ésta se estudia queda justificada si se considera que, para el autor, la organización constituye la clave de la mayor parte de las instituciones jurídico-administrativas, hasta el extremo de que debe colocarse como fundamento básico de la disciplina; en efecto, la organización explica la teoría de los actos separables en la contratación o la unidad conceptual de la responsabilidad pública (extracontractual), existiendo asimismo privilegios subjetivos de la organización en cuanto tal, independientes de las cláusulas exorbitantes.

En los capítulos XX a XXVI se recoge, completado y puesto al día, el contenido de la obra *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*, que el autor publicó en 1957. Partiendo del estudio de la organización en general, que incluye no sólo los principios jurídicos, sino también los relativos a la Ciencia de Administración, se hace un estudio del órgano, considerando ampliamente las diferencias y analogías entre órgano y persona jurídica. Tras efectuar una exposición de las diferentes formas y unidades orgánicas, tanto desde el punto de vista histórico como de Derecho comparado, pasa a considerar las organizaciones personalizadas. Es en este punto donde, dada la unidad del Ordenamiento jurídico, trata de la persona jurídica, incluso reabriendo la doctrina iusprivatista sobre el nacimiento de la misma; en este marco sitúa y estudia la persona jurídico-pública, incidiendo en el tema —tan polémico— de la distinción entre entes

públicos y privados, que realiza sobre la base de delimitar al ente público por la concurrencia de dos requisitos —encuadramiento en la organización del ente de cobertura y forma de asociación o fundación—, por lo que afirma que ninguna persona con forma de sociedad puede jurídicamente adquirir la cualidad de ente público. Por último, y dentro de esta parte, considera ampliamente los principios jurídicos de la organización administrativa, tanto los referentes a las relaciones interorgánicas —competencia, jerarquía y colegialidad—, como a las intersubjetivas —descentralización—.

Los capítulos XXVII a XXXV se refieren específicamente al ordenamiento español. Tras efectuar una interesante exposición de los hitos históricos de la Administración Central española, pasa a estudiar los distintos tipos de Administración Pública, encuadrando cada tipo de entes de acuerdo con sus competencias primordiales. Así distingue entre: A.—Administración de cobertura primaria: Estado. I) Administración directa inmediata: a) Central concentrada. b) Central desconcentrada. II) Administración directa mediata: a) Organismos autónomos. b) Sujetos sin personalidad. III) Administración indirecta: Corporaciones y Fundaciones distintas de los grupos anteriores. B.—Administraciones de cobertura secundaria: Provincia y Municipio: I) Administración directa inmediata. II) Administración directa mediata: Organismos autónomos y sujetos no personificados. III) Administración indirecta.

El sólo enunciado de esta clasificación ya descubre el intento de trazar un cuadro amplio que permita el adecuado encuadramiento de los variados tipos de personas jurídico-administrativas. Si bien, dada la amplitud de este estudio, no se puede realizar una consideración detallada de cada aspecto del mismo, sí conviene señalar aquellos puntos que, poco estudiados hasta el momento por la doctrina española, ofrecen un particular interés.

Especial relieve adquiere el tratamiento que se hace de las Entidades Estatales Autónomas —organismos autónomos, servicios administrativos sin personalidad, empresas nacionales—. Con referencia a los organismos autónomos, el autor ofrece un examen de su régimen jurídico, que tantos problemas suscita en nuestro derecho. Así, plantea la existencia de lo que denomina «organismos autónomos apátridas» para indicar la fuga de la ley

general, estudiando las cuestiones jurídicas relacionadas con los mismos; el problema de su personalidad de carácter limitado; el problema de la aplicabilidad del ordenamiento general de la Administración directa inmediata a estos organismos; los caracteres e intensidad de la tutela, que le llevan a calificarla más bien de relación de dirección; y tantos otros más que podrían citarse.

Asimismo, la relación de los entes de cobertura primaria —Estado— y los entes de cobertura secundaria —Provincia, Municipio—, da lugar al estudio de las diversas técnicas de tutela; en este aspecto ofrece particular interés el problema de la anulación de oficio de actos de estas entidades locales y el régimen del procedimiento bifásico. En el primer aspecto surge el problema de la posible aplicación de los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que el autor resuelve afirmativamente, residenciando la competencia resolutoria en los propios entes locales. En el segundo aspecto —procedimiento bifásico—, parte de la distinción entre los supuestos de aprobación en sentido estricto —en que existen dos procedimientos—, y aquellos otros en que existe un único procedimiento estructurado en dos fases: local y estatal; de esta distinción se deducen importantes consecuencias prácticas, a efectos de la aplicación del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, referente a la legitimación pasiva.

Por último, debe señalarse el estudio que se dedica a una parte de los sujetos administrativos poco examinada por la doctrina, que el autor encuadra en lo que denomina Administración indirecta de los entes de cobertura. Después de ofrecer una panorámica general de su régimen jurídico, entra en el estudio concreto de las Corporaciones (Colegios e Institutos profesionales de funcionarios, Comunidades de regantes, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana...) y Fundaciones Públicas (Fundaciones Asistenciales, Cajas de Ahorro Popular), así como de las Mancomunidades y Agrupaciones Intermunicipales y Consorcios.

En resumen: el libro ofrece una visión completa de la Teoría de los Sujetos, un estudio pormenorizado del encuadramiento y régimen jurídico de las diversas personas jurídicas que constituyen la Administración Pública, un examen de

problemas concretos de gran trascendencia práctica. Debe destacarse su importancia no sólo por la labor de síntesis que supone, sino por el trabajo de análisis de problemas y aspectos poco estudiados por la doctrina; la ingente labor realizada pone de relieve el profundo conocimiento que posee el autor de nuestro Ordenamiento jurídico-positivo. Por otra parte, la diversidad de problemas tratados, junto con el estilo —directo, coloquial— que emplea, permite calificar este volumen II de obra abierta, que induce al lector a participar en el estudio de los temas tratados, a sacar consecuencias de problemas sugeridos, a adoptar una actitud —en ocasiones polémica— ante las soluciones propuestas. Por todo ello, el tomo II de este *Tratado de Derecho Administrativo* constituye una aportación importante a nuestra doctrina jurídico-administrativa.

Rafael COMEZ-FERRER

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, JOSÉ LUIS: *La reparcelación y otros estudios sobre urbanismo y vivienda*. Editorial Municipalia. Madrid, 1967, 364 págs.

La presente obra reúne una serie de estudios sobre temas urbanísticos llevados a cabo por GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra y abogado de los Colegios de Madrid y San Sebastián.

Tras una breve "Introducción", en la que el autor justifica con brevedad la publicación de su libro, Capítulo I, titulado «La solución socializadora, única vía posible», se dedica a la defensa de la socialización como el instrumento más eficaz de lucha contra la especulación. Su contenido es un firme, y a veces apasionado, alegato en favor de la socialización, como consecuencia de la grave situación existente en nuestro país en lo que se refiere al tráfico de los solares y contra la que vienen clamando voces de los más diversos frentes y procedencias. Los actúa es medios de represión de la especulación inmobiliaria son objeto de duras críticas, ya que «*resulta verdaderamente infantil pensar que se lucha por la absorción o la desaparición de las plusvalías mediante la implantación de impuestos sobre la venta de terrenos*»; y por lo que respecta a la figura del tan-

teo favorable a la Administración en las operaciones de transmisión de bienes inmuebles, si bien se la puede considerar «*la medida más inteligente —última de las medidas liberales, o, mejor, primera de las medidas socialistas— para evitar la especulación*», hay que considerarla como insegura e insuficiente, puesto que sólo puede funcionar dentro de un «*mercado no tenso*» de solares, rechazándose en todo caso la postura de los que entienden que, conjugando el derecho de tanteo con el impuesto de plusvalía hasta alcanzar éste un nivel del 100 por 100, quedarán eliminados los abusos y desórdenes especulativos.

El núcleo del Capítulo lo constituye el desarrollo de la tesis socializadora del autor, que examina sus variados aspectos, arrancando de su fundamento dogmático-jurídico y moral, para a continuación señalar sucesivamente «*el alcance geográfico de la acción socializadora*», «*la cuantía de las indemnizaciones*» a conceder a los propietarios, la forma de llevar a cabo «*las enajenaciones*» de los terrenos expropiados y urbanizados y, por fin, «*la financiación del sistema*». Después de la mención de «*otros argumentos en favor de la socialización*», que son de menor entidad, el Capítulo termina con una cadena de conclusiones recapituladoras, tales como, por ejemplo, «*la conversión del suelo urbanizable en suelo de propiedad pública no es ningún imposible*», «*la socialización es el único modo de lograr celeridad en el planeamiento y la urbanización*», «*la financiación no es problema insuperable*», lo que está en juego es «*el problema de la dignidad, la calidad y la alegría en nuestras futuras ciudades*», y «*en materia de organización del régimen del suelo urbano la solución es la colectivista*».

El Capítulo II se titula «*¿Está vigente la Ley del Suelo?*», y en él se plantean los problemas y cuestiones que surgen de la aplicación de dicha Ley. Una trilogía de supuestos establece GONZÁLEZ-BERENGUER, a saber: a) casos en que la Ley no es todavía de aplicación, «*bien porque evidentemente resulte imposible aplicarla, dada la imperfección de su texto, bien porque expresamente se hable en él de la necesidad de un Reglamento*»; b) casos en que la Ley ya no está en vigor al haber sido modificada por normas posteriores; y c) casos en que se debate el grado de vigencia de la Ley en los lugares y sitios en los

que no se ha llegado a redactar un Plan general. Esta tercera hipótesis es la más interesante, ya que se trata de averiguar *«hasta qué punto es cierta la idea, muy difundida, por cierto, de que mientras no haya Plan general la Ley del Suelo no es aplicable»*. A estos efectos, el autor estudia detalladamente los artículos que son y no son aplicables mientras no exista Plan general, para finalizar diciendo que la inexistencia de éste perjudica a la Administración y a los particulares, por lo que sería conveniente intentar que todos los Ayuntamientos contaran con su correspondiente Plan, arbitrándose para ello los medios adecuados de índole legal y económica.

El Capítulo III aborda el tema de «Las áreas metropolitanas». En primer término se citan las soluciones legales propuestas para la organización administrativa de las grandes ciudades, haciéndose especial hincapié en *«la constitución de Consorcios con fines urbanísticos»* y en *«la creación de un ente de carácter estatal para la coordinación de todos los servicios de una zona cuya cabecera constituye una megalópolis (área metropolitana)»*. De modo más concreto, GONZÁLEZ-BERENGUER expone la solución fijada para Madrid, describiendo sus antecedentes, así como los múltiples aspectos orgánico, funcional, económico de la Gerencia de Urbanismo, *«audaz creación, debida a una afortunada combinación de normas y de hechos»*. Junto a la fórmula gerencial madrileña se sitúa *«la solución-consorcio»* entre varios Ayuntamientos, de la que se traza un pequeño esquema de su competencia y de su organización para el cumplimiento de sus respectivos fines.

El capítulo IV se enfrenta con la cuestión poco conocida de *«Las empresas mixtas urbanizadoras»*, función *«muy poco usada en España y de insospechadas posibilidades»*. La motivación del capítulo radica en la postura adoptada por la Dirección General de Administración Local, que se declara contraria a la formación de empresas mixtas urbanizadoras, a tenor del artículo 138 de la Ley del Suelo, si no se verifica previamente la municipalización de la actividad correspondiente, criterio que el profesor navarro manifiesta no compartir. Primeramente se traza el planteamiento teórico de la creación y funcionamiento de empresas mixtas dedicadas a la tarea urbanizadora dentro de *«las nuevas formas de actuar de la Administración»*, aludiéndose al requisito previo de la municipalización si se

utilizan los moldes de actuación urbanística previstos en el artículo 138 de la Ley del Suelo, para, a renglón seguido, determinar la naturaleza y esencia de la empresa mixta como tal. Se señalan *«la normativa a aplicar»*, los trámites a seguir, así como *«los acuerdos de contenido urbanístico»* que debe tomar el Ayuntamiento, proponiéndose a continuación un *«estudio de la praxis»* que viene a ser, siguiendo las prevenciones del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, un modelo de expediente para la constitución de una empresa mixta urbanizadora *«dedicada a la puesta en valor de terrenos y posteriores operaciones mercantiles derivadas de esta puesta en valor y cuyo carácter mixto se deduce del hecho de que en la misma intervienen en un pie financiero de igualdad un Ayuntamiento, aportando terrenos urbanizables, y una empresa urbanizadora, aportando un plan parcial completo de los mismos»*.

El capítulo V trata del «Estudio de la situación fiscal de la actividad constructora de viviendas». Frente al criterio de los que erróneamente piensan que la disminución de la protección estatal a la construcción de las viviendas a raíz de las medidas tomadas por el Gobierno supone la desaparición de toda suerte de ventajas fiscales, se encuentra el criterio más acertado de que *«tal protección ha desaparecido en cuanto estimulaba la construcción, pero subsiste, casi en igual grado, en cuanto estimula las urbanizaciones previas»*; hecho éste que es ignorado por los empresarios constructores, por lo que *«es lícita que una protección estatal que todavía subsiste se esté desperdiciando»*. En lo que se refiere al *«fomento de las urbanizaciones»*, sobre *«el sistema de fomento en la Ley del Suelo»* en sus artículos 189 a 193 incide de lleno la reforma tributaria de 1964, con su nueva normativa de *«la contribución territorial urbana»*, *«el impuesto sobre las transmisiones patrimoniales»*, *«el impuesto sobre actos jurídicos documentados»* y *«el impuesto sobre tráfico de empresas»*. *«Teóricamente —escribe GONZÁLEZ-BERENGUER— ha quedado demostrado, creemos, que incluso no acogidos al régimen de viviendas de protección estatal, el constructor que urbaniza íntegra y anticipadamente goza de unos beneficios fiscales sin duda menores —aunque no mucho menores— que los que disfruta el acogido a dicho régimen de viviendas. En la práctica, sin embargo, nos tememos que la cuestión sea muy diferen-*

BIBLIOGRAFÍA

te». La causa de ello descansa en que hasta el Decreto de 30 de junio de 1966 no ha habido normas sobre las exenciones y reducciones a los urbanizadores, mientras que, por el contrario, eran numerosas las relativas a las viviendas de protección oficial. El citado Decreto de junio del 66 es objeto de un minucioso examen a través de sus distintas repercusiones en el orden práctico y de las incidencias que ocasiona su utilización y aplicación, clausurándose el capítulo con tres epígrafes que versan, respectivamente, sobre «*el problema de la Ley Castellana*», «*la Ley del Suelo antes del Decreto de 30-VI-1966*» y «*el Decreto de 30-VI-1966*».

El VI y último Capítulo se consagra a «*La reparcelación*», «*pieza fundamental*» en la dinámica urbanística, tal como ha sido regulada en el Reglamento de 7 de abril de 1966. Para el autor, la reparcelación «*es un arma al servicio de la justicia*» y se la puede inscribir «*en ese gigantesco marco de esfuerzos por lo justo, uno de cuyos elementos es la lucha contra la especulación*». No obstante su gran importancia, la reparcelación «*es una técnica muy difícil, muy complicada*» y además «*es una operación fundamentalmente "inter privados"*», pues la Administración sólo interviene después del fracaso de los particulares. A lo largo del capítulo el autor va analizando el «*ámbito del Reglamento*», «*clases de reparcelación*», «*el modo de proceder en la reparcelación*», «*efectos de la reparcelación*», «*la colaboración privada*», «*la normalización de fincas*» y «*la impugnación de la reparcelación*», comentando en cada apartado los respectivos artículos de la Ley del Suelo y del nuevo Reglamento.

El libro que reseñamos tiene una parte final compuesta de dos capítulos. El primero de ellos viene a ser una «*Recapitulación*», en la que GONZÁLEZ-BERENGUER indica que los temas tratados poseen un denominador común: «*luchar con las armas que el Derecho urbanístico —incluso el Derecho urbanístico español vigente, aunque parezca increíble— brinda, para evitar que las ciudades en que han de vivir nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos sean monstruosas*». El problema más apremiante —subraya— no es la especulación sino «*la anarquía y mal gusto en el crecimiento de la aglomeración urbana*», ya que aquélla es pasajera, mientras que el desorden urbanístico adquiere carácter perdurable. El otro Capítulo, con el que termina la obra, bajo el título de «*Apéndices*»,

recoge los textos del Decreto 1.006/1966, de 7 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, y del Decreto 1.744/1966, de 30 de junio, que regu a los beneficios tributarios en la Contribución Urbana, Recargos y Arbitrios locales concedidos por la Ley del Suelo.

Vicente GONZALEZ-HABA

GUAITA, Aurelio: *Derecho administrativo especial*, tomo IV. Librería General. Zaragoza, 1966. Un volumen de 372 págs.

El profesor GUAITA se aproxima a la terminación de su *Tratado de Derecho administrativo especial*. Y aun cuando supongo que ya se habrá dicho lo mismo en recensiones de tomos anteriores, aún así me parece preciso comenzar ésta señalando que se trata de un libro distinto de lo publicado hasta ahora, único en su género y muy necesario. Un tratado relativamente breve que cubre de modo efectivo y eficaz la zona más frondosa de la legislación española, reduciendo a unidad en cuanto posible y, al menos, conduciendo a sus principios fundamentales, la multitud de normas sobre los variados aspectos de la vida nacional en que intervienen particulares ramas de la Administración o que se relacionen con la acción administrativa.

En su camino hacia la terminación de la obra el autor recorre, en este tomo, las etapas correspondientes a la industria (industrias en general, energía, propiedad industrial), el turismo, el comercio interior y exterior y las comunicaciones y transportes (terrestres, marítimos y aéreos).

La exposición es sencilla, clara, pedagógica. El autor hace las necesarias referencias a la historia inmediata de la legislación, de los institutos y de los órganos administrativos, y así también, cuando ello es útil, al Derecho comparado. Pero la casi totalidad de la obra versa sobre Derecho español actual. En ella el copioso material legislativo se expone sintetizado con inteligencia y en forma orgánica, incluidas en el texto las normas más características, y en las notas (junto con la bibliografía —realmente exhaustiva la española de algún interés— y selecta jurisprudencia) las disposiciones complementarias. Consigue, así, una sín-

tesis diametralmente distinta del centón; de la transcripción inconexa y literal de preceptos que se supone importantes, aliñados uno tras otro, característica de tantas obras anteriores. Pues en ésta se define, se explica el instituto, se destilan y sitúan los grandes principios, se extrae la sustancia común del conjunto de las regulaciones particulares y se insertan éstas en un sistema. Desde luego, el autor en su exposición emplea muchas veces (evidentemente, y ello es necesario) las palabras de la ley, pero incluidas en explicaciones de su significado y sin perder de vista los principios, de modo que el conjunto representa una reelaboración hecha sobre los preceptos esenciales, más formativa que informativa—aun siéndolo mucho—, y mucho más llena de relaciones e implicaciones que la mera transcripción al uso.

La obra, nacida de la enseñanza y a ella destinada tiene, además de su valor pedagógico indiscutible, gran valor práctico, por cuanto informa a quien la consulta de todo lo fundamental en legislación y bibliografía relativas a la materia que le interesa, y le explica los principios que la gobiernan: ellos representan, frecuentemente, el único hito estable para la interpretación de leyes circunstanciales y cambiantes.

Son muchos e interesantes los puntos de vista personales en el libro que comenta: resulta imposible, en los límites de esta reseña, dar una idea de tantos como aparecen a lo largo de la exposición, a veces en función de complemento interpretativo del autor a las leyes vigentes, de modo que el no especialista puede, incluso, considerarlos como algo natural, evidente, cuando en realidad representan un trabajo importante de hermenéutica e incluso de construcción, sobre temas inéditos o discutidos. La frecuencia de estas opiniones propias en el texto y en las notas de la obra es ya un indicio de su originalidad y valor.

Por señalar algún extremo concreto, indicaré el estudio, fino y original, que el profesor GUATA hace del concepto y naturaleza de la propiedad industrial y de las relaciones del Derecho civil y el administrativo en ese campo. El acepta que se trata verdaderamente de una propiedad, por ser aplicable a la industrial el artículo 348 C. c., pero propiedad dotada de numerosas e importantes peculiaridades, debido a su inmaterialidad y al papel esencial que juega en este

campo el Registro de patentes y signos distintivos. Este Registro representa precisamente el entronque de la propiedad industrial con el Derecho administrativo, aparte la función social importante y evidente de aquélla, que exige la intervención de la Administración. Finalmente, los certificados, patentes o inscripciones son actos administrativos de naturaleza concesional, la cual explica que se otorguen sin perjuicio de tercero; la existencia del canon, y la caducidad por falta de explotación o utilización.

Creo que podemos estar de acuerdo con esta tesis. En particular, no me parece que el concepto de concesión y el de propiedad se repelan indefectiblemente. Tenemos aquí un caso en que la realidad se burla de las construcciones jurídicas excesivamente cerradas y esencializadas. Hay, con todo, entre las afirmaciones del autor, una acerca de la cual cabría ulterior análisis, a saber, si realmente la propiedad industrial nace *ex nihilo*, o si en algunos casos—por ejemplo, el de la invención—hay un *quid* anteriormente existente, igual que en la propiedad intelectual, con un cierto valor autónomo y que, por tanto, no se limita a ser mero requisito de la concesión.

Otro punto, entre tantos más, en el que hay notable aportación personal, el de la naturaleza de la zona marítimo-terrestre, cuya propiedad pública defiende el profesor GUATA con buenos argumentos, señalando las incoherencias de la legislación española, que lleva a admitir, circunstancialmente, excepciones de difícil calificación. El autor ha manejado en este punto, ágil e inteligentemente, los textos en presencia.

La obra constituye un señalado servicio a la enseñanza: formará licenciados en Derecho con conocimiento científico de la materia administrativa; les ayudará a discurrir bien sobre ella; les situará en nivel superior para contemplar en su conjunto cualquier regulación concreta. Mas también ayudará a los prácticos a enfocar la interpretación de la ley para la resolución del caso controvertido, o les informará de la legislación y sus vicisitudes, o de la literatura y la jurisprudencia importantes sobre cualquier extremo. Será un libro clásico en la literatura administrativa española, que emplearán los escolares para su iniciación, y consultarán los juristas para iniciar cualquier estudio o recurso.

Es ya, sin duda—y de ahí su vocación

de libro clásico—, el coronamiento de una etapa de la doctrina española, en la que una nueva generación de administrativistas ha perfeccionado los métodos y redobrado el esfuerzo, sobre todo en los años que llevamos de publicación de esta REVISTA. Gracias a ésta y a aquél tenemos hoy un acervo de estudios monográficos que sirven de contraste a la doctrina y la hacen más estable y uniforme. Dicho sea ello asimismo en elogio del autor, que es uno de los representantes más caracterizados de la nueva generación.

José Luis LACRUZ BERDEJO

HUBER, Ernst Rudolf: *Administración autónoma de la Economía. Colección Estudios Administrativos*, número 32. Escuela Nacional de Administración Pública. Alcalá de Henares, junio 1967.

Al contrario que en otros trabajos de la misma colección, no se adelanta ninguna nota introductoria sobre el autor ni los propósitos buscados por éste con su obra, aunque los mismos se deducen fácilmente ya por el simple hecho de leer sus primeras líneas, en donde se formula un concepto de lo que entiende por Administración autónoma de la economía: la ordenación de sus propios intereses por parte de las entidades, corporaciones y restantes organismos actuantes en la vida económica bajo su pública responsabilidad y la sujeción al Estado. En seguida pensamos en algunos ejemplos que de este tipo de Administración y con carácter de vanguardia presentó nuestro país en los aprovechamientos de las cuencas hidrográficas, constituidas bajo forma de Confederaciones que pretendían agrupar los intereses mediante su representación de los beneficiarios de las aguas, que tuvo poca fuerza expansiva, hasta que, llevado a otro terreno (con la creación en los EE. UU. de la «Tennessee Valley Authority-TVA»), se quiso de nuevo replantear en nuestro país.

El autor en las primeras páginas insiste una y otra vez en lo que entiende por el título de su obra. Autonomía no significa desvinculación. En consecuencia, la Administración autónoma de la economía no es ningún principio de oposición (pág. 12): «más bien presupone que sus órganos o funciones contribuyen por sí mismos a la activación y al fortalecimiento del Estado, pero también, al mismo tiempo, presupone o implica que el Estado reconozca esos órganos como titulares legítimos de Administración Pública y les confiera una legítima posición dentro del todo constitucional». Primero, los gremios; más tarde, las Corporaciones, los sindicatos, en cierto sentido, son formas históricas cobijadas bajo esta Administración.

Es original el planteamiento del autor cuando analiza quiénes son los sujetos de tal Administración; lo serán sólo aquellos que lo sean a su vez de la actividad económica y todos recordamos que en los manuales más sencillos de Economía se enumeran como elementos de la «producción económica»: la tierra, el capital y el trabajo, tríada clásica, como se la ha llamado, a la que Edwing CANNAM añadió «la cuarta rueda: el empresario». De estos cuatro elementos hay dos personales, que son los sujetos que buscamos: los trabajadores y los empresarios. Esto no significa, aclara el autor, que ambos sujetos deben intervenir siempre de manera que un órgano en que intervengan o veamos empresarios, forzadamente han de aparecer los trabajadores. Estos tendrán tal carácter en los asuntos que les afecten, como seguridad, asistencia social; regulación jurídico-social de los salarios; organización del trabajo, etc. A *sensu contrario*, significa que la Administración autónoma es una Administración exclusiva de empresarios, dado que tal Administración tiene su encaje dentro de un cierto sistema económico: el que se ha dado en llamar desde EUCKEN y, sobre todo, ERHARD, como «economía social de mercado», y en el que tienen categoría principal de actores los empresarios, que procurarán guardarse «zonas de reserva» para su exclusivo entendimiento (razón de existencia de las Cámaras de Comercio e Industria, y que últimamente en España se ha esgrimido por éstas cuando se las proponen planes de integración a la Organización Sindical).

Si sabemos quiénes son los sujetos, el siguiente eslabón será el fijar el objeto de esta Administración: no es otro que «el derecho (de tales sujetos) a hacerse cargo autónomamente de sus asuntos» (página 18). Mas ¿cuáles son tales asuntos? Serán «los radicados en la esfera de la empresa en su aspecto económico y no en su aspecto técnico interno», pues a fin de cuentas estos últimos de-

penden de los primeros: «la capacidad de prestación social de la empresa en su aspecto interno depende inmediatamente del éxito en el mercado de la empresa en su aspecto económico externo». El problema clave, no obstante, está en la siguiente pregunta: «¿Cuál es la nítida frontera entre los asuntos estatales y los asuntos propios de la Economía?» La respuesta no puede ser tajante, pues depende de los conceptos que se tengan sobre la ordenación social.

Sin embargo, la respuesta que se dé depende y es aquí donde el libro ya comienza por adquirir ese interés polémico y aún simple interés para todo estudio u observador de esa Administración de nuestros días, cada vez más en su papel de Leviathan, y sobre la cual el autor se define claramente escribiendo que «para la distribución de las tareas administrativas entre la Administración estatal de la Economía y la Administración autónoma de la misma, debería tenerse en cuenta el principio de subsidiariedad. Es decir, la competencia administrativa debería corresponder a las asociaciones de menor ámbito, o sea, a las organizaciones de Administración autónoma en todos los casos en que la competencia del Estado no está perentoriamente exigida por intereses comunes predominantes».

Esos sujetos, con «su derecho a regular sus asuntos propios», constituyen una rama de la Administración Pública. Así lo aclara el autor, aunque pudiera sobreentenderse esta especificación dentro de la expresión de «Administración autónoma». Y esta especificación es de contenido, delimita aún más el objeto, porque por ella sólo será objeto aquello que presenta interés público, común. Esto es independiente de que actúen siempre imperativa y soberanamente, pues hoy ya no hay identidad entre ambos términos y la misma Administración estatal no pierde tal condición por el uso de fórmulas jurídico-privadas, lo que permite que dentro de la Administración autónoma entren no sólo Corporaciones de Derecho público, «sino también asociaciones u órganos de estatuto jurídico-privado». HUBER da una denominación a estos órganos: los llama «órganos vicarios». Al estar dentro de la Administración pública o estatal, están al mismo tiempo bajo su fiscalización.

Las ventajas de la nueva construcción, del montaje de una Administración au-

tónoma de la Economía, son numerosas y relevantes. Por de pronto, HUBER la califica como «un poder intermediario», con lo que estaríamos retrocediendo a la situación anterior a la reforma napoleónica, cuando TOCQUEVILLE en su análisis ponía como características de tal reforma la idea de centralización y como esencia de ésta, «la desaparición de los poderes intermedios». Vemos que en el autor están seguras las ideas de descentralización, colocándose así en ese movimiento generalizado de buscar una mayor participación en la gestión de todos los ciudadanos que tiene ecos pontificios. Frente a una planificación central (como en los primeros planes franceses de desarrollo) se tiende a convertirlos en regionales («deberá haber tantos planes como regiones», según el ministro francés de Equipamiento, E. PISANI); frente a cualquier decisión económica se busca la cooperación mediante el informe previo o la consulta de los interesados. Todas son manifestaciones de lo que los americanos llaman «intervención en el "making-process decision"». «Los órganos y funciones de la Administración autónoma de la Economía superan el carácter antinómico-dualista de un sistema que descansa en la oposición Estado-sociedad o Estado-economía; esos órganos y funciones constituyen una ordenación que trata de establecer la conexión global, institucional y funcional de los sectores políticos, económicos y sociales. En ese sentido, la Administración autónoma de la Economía es un instrumento esencial de la integración social, económica y política» (pág. 31). Son sumamente interesantes las consideraciones que sobre este punto hace el autor en las siguientes páginas. Estamos de acuerdo con él cuando afirma: «Dado que la Administración autónoma de la Economía lleva a formas legales y públicas de la representación de los intereses económicos, se convierte en un contrapeso frente a las influencias de entre bastidores del "lobbyismo" y de los "pressure groups"; crea influencias manifiestas, pero también promueve manifiestas responsabilidades; despierta el espíritu comunitario y el sentido de ciudadanía, otorgando a la libertad una dimensión profunda que la convierte de fuerza que aleja del Estado en fuerza que al Estado lleva. Por medio de la Administración autónoma se concilian la libertad y regulación ordenadora... No se asegura la primacía de

BIBLIOGRAFÍA

los intereses públicos por los medios de las relaciones sociales y jurídicas de poder, sino por la libre cooperación y la libre ordenación». «El principio de Administración autónoma de la Economía niega que los principios de libertad individual o del sometimiento al Estado poscan por su parte validez exclusiva en el sentido de que prohíban o impidan una cooperación corporativa u orgánica de fuerzas autónomas, donde esta cooperación constituye la forma adecuada de una combinación de libertad y sujeción.»

El ordenamiento económico aparece entonces construido sobre un tripode y es aquí donde se muestra uno de los fines perseguidos por el autor, que con la construcción que nos propone de Administración autónoma busca el poner orden y «racionalidad» en un campo hasta ahora, a pesar de los planes, tan poco racionalizado. La Economía —nos dice— se estructura sobre tres elementos: la empresa, la Administración autónoma y la estatal. Reconociendo a la primera, se obliga al Estado y a la Constitución a reconocer y garantizar una serie de derechos, cuales son: el derecho al libre despliegue de la personalidad (o derecho a ejercitar una actividad comercial); la libre propiedad empresarial; el derecho de empresa (derecho a organizarse como tal empresa); la libertad económica de contratación; libertad de asociación económica; libertad de competencia económica. Delimita algunas posibles confusiones que pudieran nacer con otras figuras frente a la Administración; es el caso de los «cártels». Todos esos derechos o «libertades» de las empresas privadas reciben su confirmación con la Administración autónoma, «que a su vez es objeto de competencias de la economía estatal». Allí donde no llega la fiscalización estatal, debe hacerlo la de los órganos de la Administración autónoma, con lo que el ciclo se cierra y la complementariedad es total. Y donde no hay fiscalización habrá cooperación. El campo de actuación de esta Administración autónoma es enorme: cooperativas; algunos trabajos en común —lo que los economistas llaman «estructuras» o capital físico—, como son obras de concentración parcelaria, colonización, regadíos, roturaciones; asociaciones de empresarios, corporaciones de oficios y cámaras profesionales; organizaciones de mercados —ferias, bolsas—, etc. Se logra así la fórmula propugnada por administrati-

vistas y economistas como FORSTHOFF, GERBER, FECHNER, MENGGER, etc.

Insiste luego el autor en recalcar las diferencias deducidas de su definición de lo que es la Administración autónoma y lo que son las otras formas jurídicas de Administración que con ella pudieran confundirse (por ejemplo, con la llamada Administración mediata estatal). El autor amplía lo que una traducción literal de la expresión Administración nos hiciera entender, para comprender en la misma, con lo que sus perspectivas y posibilidades se aumentan al infinito, no sólo la corporativa o aquellas corporaciones que a la manera de las que existen en otros campos (el territorial con los entes locales) se les reconoce un estatuto público, sino la Administración autónoma orgánica (Consejos de Administración, juntas consultivas, comisiones). Pasa luego revista a las formas de esta Administración, en sus dos vertientes, pública y privada, y donde se incluyen una larga lista de entidades actuantes en la vida económica, que así adquieren plena coordinación con el conjunto del orden social, escapando a cualquier marginalismo. Hecha así esta integración, le permite divagar al autor, por falta de contraste, sobre su trascendencia política, que configuraría la economía como una entidad que susceptible de ser representada a modo y como un municipio, tiene la suya». ¿Es la Economía una unidad coherente que puede personificarse «y representarse» o es tan sólo un complejo de intereses, un mero campo de fuerzas de los intereses operantes en la misma? HUBER responde de acuerdo con la primera parte, lo que le permite «construir» lo que podrá llegar a ser «el Parlamento o Cámara de la Economía» dentro del cuadro institucional político de un país y más concretamente del suyo, Alemania. Las ventajas de esta inserción son: el crear una ordenación en los sectores en que existe de hecho e inevitablemente un cierto grado de poder de grupos organizados, eliminando el anonimato del poder de grupos, haciendo aparecer en público a los detentadores de influencias; en segundo lugar, limita el poder de grupos al crear competencias determinadas, y en tercer lugar, refrena el poder de grupos, sometiendo a sus detentadores a control y responsabilidad públicos. ¿Es el tercer camino entre el individualismo y el colectivismo económico a que tienden a abocar todos los

Estados? La respuesta del autor es afirmativa y el resto de su obra, hasta el final, constituye una «exposición de motivos» de las ventajas de la misma, llena de sugerencias y atractivo, porque sin entrar en los problemas concretos que plantearía una semejante articulación y dando por viable la voluntaria sumisión de todo el complejo sector económico, el hecho de su formulación y el que su «mise en scène» sea posible, nos ofrece una salida a una multiplicidad de cuestiones y problemas que hoy pretenden resolverse por otros caminos no muy eficaces.

V. VAZQUEZ DE PRADA

MATEOS, María Dolores: *La España del antiguo régimen* (Estudios históricos). Ed. M. Artola. Fasc. 0. Salamanca (Universidad), 1966. 65 págs.

1. Con el título citado se exponen las primicias de un minucioso trabajo en equipo, realizado en el seminario de Historia de la Universidad de Salamanca, bajo la dirección del profesor ARTOLA, titular de la cátedra de Historia de España.

El plan de la obra es un intento detallado de analizar la realidad española del Antiguo régimen hasta el momento del asalto burgués a las estructuras del país, del que se da noticia aquí por el interés que tiene para el estudio histórico de la Administración española.

La ambiciosa tarea comprenderá ocho volúmenes, abarcando, agrupadas por regiones, a todas las provincias españolas. Sus objetivos son los siguientes:

- 1) Fijar un mapa político-administrativo de la España del Antiguo régimen.
- 2) Analizar las realidades demográficas desde comienzos del siglo XVIII hasta el primer tercio del siglo XIX.
- 3) Determinar la extensión geográfica y social del régimen señorial.
- 4) Ofrecer una descripción hástica de la estructura económica de cada uno de estos territorios.

Bajo estas directrices históricas y a modo de «standard» metodológico se nos ofrece este primer fascículo, referente en concreto a la provincia de Salamanca y que ha sido realizado por la señorita Mateos.

2. Respecto al primer punto, la joven investigadora nos expone la extensión de

la provincia de Salamanca según el censo de 1798 y de una serie de divisiones posteriores, antes de llegar a la reforma administrativa de 1833, que frente a lo caótico de la situación anterior, realizó una exclusión sistemática de enclaves y creación de nuevos partidos, con lo cual «el sistema administrativo se simplificó considerablemente». Se completa este primer punto con una indicación acerca de la desproporción existente entre los núcleos de población y el número de habitantes de los sectores señorial y realengo (abrumadoramente favorable al primero), así como de la distribución geográfica de los señoríos.

3. Con arreglo al segundo punto observamos que a lo largo del XVIII se registra un aumento absoluto de la población salmantina, al mismo tiempo que una clara progresión de su participación en la población española; esta situación se mantiene hasta principios del siglo XX, en que se registra un brusco descenso, que la colocará para 1960 con la media más baja de los dos últimos siglos (1,33 en 1960, frente a 2,02 en 1787). La población arroja un índice de densidad muy bajo, deduciéndose por ello una acusada dispersión y despoblación.

Del análisis cualitativo resultan muy interesantes los puntos referentes a la juventud de la población, duración media de la vida humana y número de casadas.

En el estudio de la población activa se observa un enorme desarrollo del sector primario frente al secundario y terciario. «Todo esto evidencia una Salamanca predominantemente rural, con un escaso nivel de industrialización y, por consiguiente, con un bajo nivel de vida.» En el aspecto jurídico, la población de señorío secular (63,04 por 100) domina ampliamente a la realenga (30,50 por 100) y eclesiástica (6,36 por 100). En base a las conclusiones sobre el reparto de la población en el territorio se han obtenido dos conclusiones muy importantes:

- 1) Un proceso de ruralización experimentado en la provincia («hecho para el que de momento no podemos adelantar ninguna explicación»).
- 2) Un aumento de la población señorial y de la de los pueblos de la provincia más pequeños, que caso de comprobarse con otras provincias podría echar por tierra la imagen vigente sobre

la demografía del Antigua régimen en España.

4. Llegamos así al tercer punto, el régimen señorial, apartado que se presenta particularmente problemático, pues si a fines del siglo XVIII la Península conoce una política de reversión de señoríos a la corona, «en Salamanca la cuestión sigue siendo aguda, por cuanto estos lugares superan en número a los realengos». Parece ser que entonces Salamanca se nos presenta como una contracorriente frente a la política de reversión de señoríos a la corona. Y ya en el terreno jurídico-administrativo consideramos muy interesantes las conclusiones obtenidas (para ello se ha utilizado como fuente las «Respuestas generales del Catastro» de ENSENADA) sobre los derechos jurisdiccionales de los señores. En el campo puramente administrativo se han estudiado casos «sumamente curiosos» de jurisdicción geográfica compartida y de doble jurisdicción. El lector de la REVISTA hallará un estudio muy minucioso sobre los tipos de impuestos, divididos entre los enajenados a la corona y los derivados de los derechos jurisdiccionales que poseían los señores. Puede deducirse de todo ello que el régimen señorial de la provincia de Salamanca no parece ser tan gravoso como en otros lugares de España. No obstante, el poder señorial no gozaba de demasiada simpatía por parte de los pueblos, pues «algunos lugares de condición señorial manifiestan su disconformidad con el sistema, declarándose realengos».

5. En el estudio económico, a que hace referencia el cuarto punto, nos hallamos con un marcado predominio del sector agrícola-ganadero sobre las restantes fuentes de riqueza económica. Las rentas de dicho sector constituían el 89,54 por 100 de la renta total provincial (3,25 por 100 del producto nacional). A conclusiones muy interesantes ha llegado el estudio sobre la distribución de tierras en la provincia. El hecho de que Salamanca aparezca con un alto nivel de propiedad libre y con una pequeñísima proporción de tierras de la Iglesia no coincide con la afirmación que VICENS VIVES toma de FONTANA y que atribuye a la provincia de Salamanca la mayor extensión territorial de propiedad eclesiástica en el Reino de León.

Se detallan también los cultivos de granos y legumbres y se estudian las producciones de castaña, lino, vino y

aceite. Al llegar al sector ganadero un pequeño inciso nos indica la utilización del ganado, así como su aprovechamiento para la obtención de la lana, producto más importante de los derivados de la ganadería. Dado el predominio del sector agrícola, la industrialización fue escasísima, siendo de destacar la industria textil (incluida la fabricación de sombreros), linera y la de velas de cera. El único comercio existente en la provincia se basa en la arriería y se dedica fundamentalmente al vino. Hay indicios de un corto comercio con Portugal en los lugares fronterizos.

6. Obra muy interesante en suma, uno de cuyos principales méritos radica sobre todo en el fuerte contenido de problemas e interrogantes. Acompañan al trabajo quince detallados mapas con numerosas indicaciones sobre división administrativa, movimientos demográficos e industria de la provincia de Salamanca. Uno de ellos es una fotocopia del mapa de Salamanca de TOMÁS LÓPEZ de 1783. Se trata, por tanto, de un trabajo importante para quien se dedica al estudio de la Administración Pública, que no es sino preludio de una obra de mucha mayor envergadura de próxima publicación.

Pablo J. FDEZ. ALBADALEJO

MINISTERIO DE INDUSTRIA (Secretaría General Técnica): *Legislación industrial*, tomo VII. Propiedad Industrial. Madrid, 1967. 540 págs.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria ofrece un nuevo volumen de su colección de «Legislación Industrial», dedicado esta vez al importante sector normativo de la Propiedad Industrial, cuya elaboración ha corrido a cargo de los Técnicos de Administración Civil JOSÉ ANDRADE ARNAL y Juan Antonio MATARÁN ANCELA, que también colaboraron en la preparación de los volúmenes anteriores.

El presente volumen ha sido elaborado siguiendo la misma línea de los anteriores, de cuya aparición ya he dado cuenta en esta REVISTA. Sin embargo, es preciso advertir que la experiencia adquirida a través de ellos ha enriquecido sensiblemente la nueva obra, que presenta novedades de gran interés. La principal de dichas novedades es, sin duda, la introducción de notas de jurisprudencia al

pie de cada artículo. No se trata, como es obvio, de un repertorio exhaustivo de decisiones jurisprudenciales, cosa que sale del ámbito natural de la obra, sino de una selección de los pronunciamientos más significativos producidos hasta 1966. La amplitud de este tipo de citas, sin ser excesiva, es indudablemente suficiente, en cuanto que permite completar la consulta de los preceptos legales con las líneas más importantes de la interpretación jurisprudencial, reflejadas en las tres o cuatro Sentencias más significativas. No es necesario insistir demasiado acerca de la utilidad del sistema empleado, en una materia como la propiedad industrial, evidentemente compleja y casuística.

El volumen está dividido en dos partes: la primera de las cuales recoge las normas nacionales y la segunda las normas y convenios internacionales. En notas a pie de página se recogen con profusión las disposiciones complementarias del cuerpo normativo de la propiedad industrial, cualquiera que sea el Departamento de que procedan.

La obra ofrece, pues, un conjunto completo de normas y jurisprudencia sobre propiedad industrial, llamado a convertirse en un instrumento imprescindible de trabajo en esta materia, cuya utilidad viene a ser potenciada por un sistema de índices, cronológico y alfabético, que facilitan extraordinariamente su manejo.

Toniás Ramón FERNANDEZ

NEUMANN, Peter: *La Administración reguladora de la Economía*, número 28. Col. Estudios Administrativos. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Marzo 1967.

Esta obra ha nacido, nos explica su autor, en las líneas de introducción, por sugerencia del profesor FORSTHOFF, y es una tesis doctoral pronunciada en 1957. El tema, como en tantas otras publicaciones, al no haber perdido interés, sino más bien incrementarlo, explica el porqué de su traducción y versión española.

Comienza diciéndonos NEUMANN que la regulación estatal de la economía no es algo de hoy, *hinc et nunc*, sino que ha presentado cierta reiteración a través del tiempo, pero cualquiera haya sido su intensidad, sus formas pueden

cobijarse en dos tipos: el autoritario, por mandato estatal soberano (por ejemplo, caso del mercantilismo) y el indirecto (mediante ciertas participaciones estatales). «La complejidad del concepto de regulación económica—nos dice—ha impedido durante mucho tiempo una investigación sistemática de este importante aspecto de la actividad del Estado, que crece sin cesar. En realidad no se plantean problemas jurídicos importantes en tanto no se tropieza con la normativa del Derecho administrativo y político; así, en un principio, las decisiones de regulación económica constituyen, sin lugar a dudas, una parte de la política soberana del Estado y la activa participación estatal en el acontecer económico se rige exclusivamente por las normas de una ordenación de la economía orientada en el sentido de un capitalismo privado.»

Fue por acontecimientos bélicos en que se vieron sumergidos muchos países cuando apareció la necesidad de una coordinación en esta regulación de la economía; dejó de ser esporádica, circunstancial, accesoria, subsidiaria. «La regulación económica ya no es expresión de la política soberana del Estado, sino medio para la solución de agudas situaciones de necesidad.» Y la derrota en tales acontecimientos mostró, como totalmente imprescindible, tal regulación para «poder cumplir las obligaciones internacionales». «Comienza a dibujarse gradualmente en la relación del Estado a la ordenación económico-social esa transformación fundamental que coloca actualmente la regulación estatal de la economía en un primer plano de interés: la tradicional abstención del Estado ante la autonomía de la economía deja paso a la idea de una obligación estatal de configurar la sociedad y su economía en el sentido de la creación de un orden mejor.» A la idea de «medida ocasional» (que se definiría por SCHMITT como «un proceder determinado materialmente por una situación concreta con un contenido variable de caso a caso que le niega, por tanto, la posibilidad de expresar un principio jurídico, de estar dominado por la idea del derecho»), viene a superponerse la de «plan», «planificación»... El tema adquiere ya su pleno interés porque supone que, a partir de este momento, nos debemos enfrentar con un determinado sistema económico. Pero ¿es que la ley y qué ley (constitucional u ordinaria) puede fijar el sistema? Si el fenómeno ju-

BIBLIOGRAFÍA

rídico de la «confusión», es decir, de la mezcla de elementos en la que resulta casi imposible luego separarlos, se da en el terreno político y sobre el que ya algunos «politicólogos» (léase M. DUVERGER) nos habían hablado y escrito («Más que de sistemas, de formas de Estado o de Gobierno, debe hablarse de “regímenes políticos”»), y más recientemente LOËWENSTEIN, en su *Teoría de la Constitución*, que nos advierte de la necesidad de atender a la realidad para calificar un sistema político (no todo país que tiene Constitución es un país democrático; «el nominalismo constitucional expresa únicamente un término que, por ambivalente, es equívoco»; si la Constitución nos dice quién es el titular del poder, hay que ver realmente quién es el detentador, etc.); el mismo fenómeno se da en el campo económico, campo en el que la mayor parte de los países presentan mezcla de elementos socialistas (el economista polaco O. LANCE considera que el hecho de que los sistemas hasta ahora considerados como capitalistas tengan «planes de desarrollo», es buena prueba de la validez del pensamiento marxista de destrucción del capitalismo y del poder del socialismo) y liberales o neocapitalistas, que hace imposible encajar a cualquier sistema de cualquier país dentro, exclusivamente, de una de esas dos grandes ramas. Por eso, la Constitución de Bonn (y hemos de decir que Alemania es el país «menos planificado») y donde no existe ningún formal plan de desarrollo, ni siquiera con carácter semi-público como pueda ser el caso de Inglaterra) haya sido interpretada sobre cuál es la forma de regulación que contiene de modos muy diversos, hasta opuestos, de aquellos que sostienen que supone «una economía de mercado» a los que la Constitución mantiene una rigurosa neutralidad. NEUMANN cree que el hecho de que esta Constitución tiene su centro de gravedad en las libertades y derechos fundamentales, procedentes de la tradición liberal y que, en consecuencia, se vea una economía de carácter administrativo centralizado en el sentido de una burocracia estatal de la economía». «Pero tampoco tolera un puro sistema de *laissez faire*. Y es en esta economía, que no es exclusiva ni del Estado ni de los individuos particulares, «donde se producen las diversas formas de regulación estatal de la economía.»

Y de nuevo nos encontramos con el autor con fenómenos que han sido múltiples veces aireados; la crisis de los Parlamentos por el elevado tecnicismo de las cuestiones que se ofrecen a su examen que hace que depositen su estudio y demás trámites en Comisiones de técnicos, cuando no en auténticas delegaciones gubernativas con el encumbramiento en consecuencia de la Administración, este «nuevo despotismo» del que escribía ya en 1930 lord HEWART; estos y otros más se manifiestan en el campo de la regulación, tema del libro de nuestra recensión. «A la vista de la complejidad de tareas en el ámbito de la regulación de la economía—escribe el autor—, el legislador se ve incapaz de dictar directamente e incluso de controlar la necesaria multitud de normas. La regulación económica en nuestra época implica un relevante saber especializado, así como una incondicional disposición para acomodarse rápidamente al cambio de circunstancias. Aquí se manifiesta claramente—sobre todo del parlamentarismo democrático—la superioridad de la Administración diversificada por competencias, con su estructuración en numerosas secciones especializadas. Ciertamente que las medidas de gran trascendencia político-económica continúan produciéndose en forma de leyes, pero la regulación económica controlada por el Parlamento se limita, en general, a atribuir a la Administración con los correspondientes plenos poderes, la competencia generalizada sobre la materia a regular...» «La Administración reguladora de la economía ya no comprende sólo la relación del Estado con sus ciudadanos; interviene también en las mutuas relaciones privadas de los individuos.» Y NEUMANN sigue haciendo afirmaciones rotundas como éstas: «Hay una general decadencia de las formas jurídicas; surge una amplia inseguridad jurídica; el ciudadano está en condiciones de ser oprimido en su libertad económica sin que sea lesionado en sus derechos fundamentales; con frecuencia sólo ve la salida en una «sumisión voluntaria» que nos sorprenden por su firmeza, pero que expresan hechos muy reales y que dan fe de una cualidad de su autor: claridad en su exposición y, sobre todo, de su «compromiso», de su *engagement*.

De ahí que el segundo paso en su proceso lógico, NEUMANN pase revista a las nuevas formas jurídicas; es decir, a

las formas que el Derecho debe dar a esas intervenciones administrativas, para que éstas queden vinculadas al Derecho, pasando antes revista a las formas tradicionales utilizadas hasta ahora por la Administración (como el reglamento; los contratos privados—seguros, fianzas, préstamos, etc.—), y en cuyo análisis destaca el que la Administración las emplea sin ningún fin diferenciador (cuando emplea el reglamento no lo hace porque crea que el fondo de la disposición debe llevar tal forma): «cuando la Administración habla de reglamentos, órdenes, instrucciones, circulares, realiza un examen jurídicamente irrelevante, a su propio arbitrio; de la disposición que ha de dictarse, al cual no puede atribuirse ninguna eficacia diferenciadora». ¿Ve alguna solución a esta situación? La respuesta es ésta: «La falta de claridad de formas se debe, ante todo, a la ausencia de una formulación legal precisa y también a la desproporción entre el número de tareas sujetas a regulación y a la posibilidad de su formulación legal. Parece dudoso que el legislador pueda corregir esta discrepancia.»

¿Cuáles son las características jurídicas de la regulación de la Economía por la Administración? NEUMANN cree que se produce por la esfera intervencionista atrayendo derechos y deberes del campo privado al público. «En este campo, los derechos subjetivos públicos del individuo nacen como excepciones frente a una regla general.» «El derecho de comercio exterior, el de divisas, son puestos legalmente bajo control e inspección del Estado. La Administración tiene la facultad de distender la prohibición por medio de medidas adecuadas. Lo hace por medio de licencias individuales como por medio de liberalizaciones generales...» «La determinación de contingentes, la expedición de autorizaciones de compra o la liberalización de algunas ramas de la economía, constituyen alguno de los actos característicos con los que la Administración establece derechos públicos subjetivos.» Con esto se fija claramente cuál es la zona reservada para la ley y cuál otra para todas las medidas complementarias a dictar por la Administración y adquieren su firmeza la previsión hecha antes de que poco puede hacer el legislador (entiéndase, el órgano legislativo) en la regulación de la economía: «La ley sólo puede, en consecuencia, determinar los sectores de la actividad de la economía

estatalmente controlados y someterlos parcialmente a una prohibición; pero toda la adecuación de la norma legal a la fluctuante evolución económica tiene que ser cosa de la Administración» (página 57).

Mas el individuo sigue teniendo una esfera «económica», un campo en el que puede actuar económicamente; también en éste penetra la Administración. El medio tradicional ha sido la «expropiación», la cual se monta en un sacrificio que da lugar a una indemnización; sacrificio singular, pues si fuese de todos no habría indemnización. Por eso, algunos autores citados por NEUMANN identificaron propiedad con expropiación (todo lo expropiado que no fuese propiedad no estaba protegido jurídicamente y no era indemnizable, y toda expropiación debe ser singular, para que haya un «especial sacrificado», base de la «especial pretensión de indemnización». Es el caso de DÜRIG). La «regulación iusprivatista» (página 60) se extiende al ámbito de los contratos y al de la propiedad. En el primero, la libertad de resolución del individuo se paraliza por las «instrucciones de servicio» de la Administración; en el segundo, por las limitaciones de la propiedad que restringen sólo el poder de decisión del propietario (el BGH ha insistido como en su resolución de 10-VI-1952, en que una intervención general tiene iguales efectos para todos y por eso no le corresponde ningún efecto o carácter de expropiación). Hay un sector de conexiones entre ambas esferas, pública y privada, y en que la regulación presenta matices mixtos: es el caso de las regulaciones en materia de precios. «Toda regulación de precios equivale al establecimiento de un deber jurídico-público de observar en el tráfico económico las fijaciones de precios soberanamente establecidas» (pág. 66).

Una postura más neutra para nosotros que se revela en el modo aséptico de su tratamiento, así como en su brevedad, la ocupa NEUMANN cuando seguidamente trata de lo que llama «regulación indirecta de la economía», dentro de lo cual alberga todas aquellas disposiciones como aumento de los tipos de interés, devaluaciones monetarias, limitación de los créditos bancarios, del redescuento, del descuento, etc., porque a su juicio «se trata de decisiones que sólo perturban al individuo en sus cálculos y previsiones, pero que no amenazan sus posiciones ju-

rídicas garantizadas por el Estado». Una experiencia reciente de nuestro país con ocasión de la devaluación de nuestra moneda nos hacía recordar los presupuestos de algunos tratadistas financieros que proclaman la necesidad de replantear el tradicional e intocado principio de legalidad tributaria. ¿Por qué reducirlo—se preguntan—sólo al ámbito tributario, cuando el individuo puede ser desprovisto de poder económico en mucha mayor medida que por el tributo, por todo ese conjunto de decisiones gubernamentales como son el alza de los tipos de interés, las devaluaciones de su moneda, etc.? Es cierto y estamos de acuerdo con el autor: la Administración, en vista de la situación económica general, debe «decidir»; pero dado que esas decisiones se justifican «coyunturalmente» y dada su gravedad, ¿quién nos dice que son responsables, justas y, en resumen, jurídicas? No alcanzamos a comprender cómo el autor dice que estas medidas «no parecen afectar (pág. 67) a la esfera jurídica del ciudadano...» ¿No son afectados los contratos formalizados con precio aplazado por los comerciantes españoles, aunque sólo sea uno, con otros franceses, por ejemplo? ¿No se altera por la devaluación la posición jurídica del deudor?

Examina a continuación la clasificación de los actos jurídicos estatales relevantes para el ciudadano y, naturalmente, empieza con la ley. Muy breve y ajustadamente expone el proceso de identificación del órgano legislativo con el soberano. El Parlamento busca ante el Rey «defender su situación o función legislativa». Después, es una expresión de la voluntad del Estado, y si ésta es soberana e ilimitada, significa que también lo será el órgano: aparece el concepto formal de ley, pues esta forma no singulariza ya un contenido material que puede ser cualquier cosa. No son necesarias las notas de «general y abstracta», pues «cabe imaginar—dice el autor—un Ordenamiento jurídico en el que el Estado otorgue a cada uno su derecho a su medida». Frente y al lado de la ley, diferenciándose de esta forma por su singularidad, está el acto singular que cuando procede de la Administración el autor llama «administrativo, y que define: “como medida” con ayuda de la cual interviene el Estado (o la Administración) concretamente en los derechos del sometido al poder de un modo especial». NEUMANN, como todo el resto de la doc-

trina alemana, se compromete ya con el simple enunciado de lo que ha de definirse por acto administrativo, de modo que casi sin que nos proporcionara ésta, sabríamos que de la misma excluye los Reglamentos (algo muy distinto de la postura doctrinal española—véase GARCÍA DE ENTERRÍA, GARRIDO FALLA, etc.—). El acto administrativo es para él un acto singular que tiene en Alemania apoyo legal en el Registro del Gobierno Militar, cuando la ocupación de 1948, que definía el acto administrativo como «resolución, orden, decisión o cualquier otra medida adoptada por un organismo de la Administración para “regular un caso singular” dentro del ámbito del Derecho público». Una cosa es la definición y otra es el establecer los límites. ¿En qué se diferencia del Reglamento? Este también procede de la Administración; un tiempo hubo en que se decía que el Reglamento tenía un contenido jurídico-material (si la Administración puede dictar reglamentos es por una delegación del Poder legislativo y por un procedimiento por este poder aprobado). Ante la otra alternativa de resoluciones o actos administrativos que puedan dirigirse a varios o muchos destinatarios (resoluciones generales al preguntarse por la razón de su exclusión del concepto de «acto administrativo»), el autor como el resto de la doctrina en que se mueve da el criterio de la individualidad objetiva. ¿Qué se entiende por tal? El ejemplo entre otros que da es éste: «Cuando al servicio de un fin concreto (ahorro de divisas, mantenimiento de «stocks») es preciso limitar la importación de una mercancía o el comercio interior con la misma, es obvio que esto sólo puede realizarse con participación de los importadores o los comerciantes de ese artículo. En este caso no se plantea una exigencia especial a las personas en cuanto individuos, sino que todos los que se dedican a la importación o al comercio del artículo en cuestión, han de implicarse por necesidad natural en el fin objetivo indicado durante la vigencia de la medida. Una tal regulación es norma jurídica en sentido material no porque el organismo al dictarla todavía no pueda tener en cuenta de un modo concluso todos los casos, sino porque la peculiaridad objetiva del caso no exige en realidad la vinculación de un grupo, sino la cooperación de cualquiera en cuanto perteneciente a ese grupo.» Por otros ejemplos, el autor no abandona la idea de

singularidad subjetiva (el que se refiere a uno) como dato esencial para calificar el acto procedente de la Administración como «administrativo»; así, bajo el rótulo de «actos reguladores de la economía discutidos en cuanto a su naturaleza jurídica», pasa revista a los que pueden dictarse en algunos sectores económicos: dentro de los precios, «una fijación de precio para una mercancía frente a un determinado empresario, es un acto administrativo que sólo obliga a éste a entregar el artículo al precio fijado. No se produce una ulterior realización del supuesto de hecho. En cambio, una alteración del precio de determinadas mercancías dentro de un sistema vigente de precios estatales, siempre y en la medida en que no sean afectados especialmente grupos de comerciantes, productores o consumidores, es una norma jurídica, eficaz frente a todos los posibles compradores o vendedores de esta mercancía». Luego nos confirma que cuando las medidas se refieren dentro de un grupo a un subgrupo de personas que estamos frente a una resolución general o, lo que es igual, que esta es una categoría autónoma para él de forma jurídica de la actividad administrativa, cuya diferencia con el «acto» está no en su materia o contenido, sino en la «pluralidad» frente a la «individualidad» subjetiva (pág. 116).

La Administración debe actuar en el campo económico muchas veces con medidas rápidas, como rápidas son también las circunstancias que motivan su adopción. Esas medidas por definición son jurídicas, legales y el Estado de Derecho proclamó ya la separación de los tres poderes con sus correspondientes funciones. Para corregir su rigidez, aparece el mecanismo de la autorización por el que el Poder Legislativo «autoriza» al Ejecutivo (la Administración) la regulación de la materia autorizada. La autorización debería ser precisa y detallada, aunque se admitieron autorizaciones «generales» por la posibilidad de control en manos del Parlamento. Pero es en el campo económico donde tal modelo de autorización se impone, y es a esto a lo que responde NEUMANN cuando examina en un siguiente capítulo las bases de limitación del obrar administrativo. De su análisis son estas palabras: «La tendencia al otorgamiento de amplias autorizaciones corresponde a una urgente necesidad en todos los dominios influidos por la política económica. Sin una cierta liberalidad en el

uso de las medidas reguladoras de la economía se amenaza el éxito, y con ello posiblemente se agrava la situación económica total. La Administración reguladora de la economía también tiene que exigir una determinada medida en libertad de decisión cuando se sirve de la intervención individual para el logro de una meta de política económica. En la tarea concreta de tener que dominar con todos los medios una situación momentánea la actividad de la Administración reguladora de la Economía es empujada sistemáticamente a la proximidad de la ejecución policial, cuyo radio de acción estriba igualmente en la autorización generalizadora.» La interpretación del artículo 80 de la Ley fundamental de Bonn, así como la de los artículos 2 y 3, complementan lo anterior: si de esta ley se deriva una protección de los derechos individuales, «la Administración no es libre al dar forma a las autorizaciones, ampliamente formuladas, sino que al hacerlo ha de indagar la voluntad del legislador respetando los derechos individuales del ciudadano». Y justamente aquí es donde adquiere todo su relieve la distinción hecha por el autor entre reglamento jurídico, resolución general y acto administrativo. El campo de actuación de la Administración es grande, pues «en la medida (pág. 157) en que quedan intactas las reservas de la ley y los derechos otorgados al individuo por el Ordenamiento jurídico, es libre para el desarrollo de disposiciones independientes, libertad de la que hace frecuente uso en el ámbito de la regulación económica». En esa libertad hay unos principios a tener en cuenta por la Administración: el más importante el de igualdad; conforme a él, deben juzgarse todos los actos de la Administración. Este principio ha sufrido cierta evolución: «De un igual tratamiento mecánico de todas las personas, se ha pasado a la proporcional igualdad de cargas del ciudadano frente a las tareas de necesidad vital del Estado. Sin duda las medidas de la Administración reguladora de la economía tienen que favorecer o parecer menos ventajosas. Una desigualdad de hecho es irrelevante en tanto que no contradice el Ordenamiento jurídico y en tanto que la diferenciación parece fundamentada por el interés público.»

Los posibles medios de control judicial del particular frente a ese actuar de la Administración se tratan en la úl-

BIBLIOGRAFÍA

tima parte del libro, enlazando las soluciones teóricas, pero relacionadas esencialmente con la regulación positiva que hace la Ley fundamental de Bonn, de la que deduce NEUMANN que se contiene una cláusula general (la célebre del artículo 19, 4) que protege toda lesión del Derecho, excluyendo naturalmente las posibles lesiones que se produzcan de tal derecho en la vía judicial (que tendrán su solución conforme a la Ley orgánica del Poder Judicial), y los actos creadores del Derecho, es decir, procedentes del Legislativo (las auténticas normas jurídicas crean, extinguen, alteran derechos individuales, pero no pueden lesionarlos de un modo antijurídico). La fuerza de tal cláusula es tal que le lleva a decir al autor estas palabras: «Establece con seguridad que toda decisión administrativa que en el momento de dictarse representa una lesión de derecho para el individuo, puede hacerse valer por el afectado ante un determinado tribunal en un determinado procedimiento. Si los tribunales rehusan todo procedimiento o toda competencia o las leyes no prevén ningún procedimiento especial, los tribunales ordinarios están obligados constitucionalmente a garantizar protección jurídica» (pág. 175). Aquí resulta un poco confusa la exposición debido quizá a la posición del autor de atender al contenido material del acto de la Administración (la forma puede ser de reglamento, orden, decreto, resolución, etc.) para calificarle de administrativo sólo cuando sea «singular», por lo que hay que deducir que cuando habla de impugnación de reglamentos, etc., se está refiriendo al reglamento de contenido material «singular», o sea, el acto administrativo, según su concepto (págs. 178-184). El recurso de constitucionalidad corona todo el edificio del control judicial de la Administración, incluso cuando actúa en el campo económico y es el punto con que cierra su tema el autor. Su papel es muy limitado en este campo, pues exige que el recurrente «fije» la especial desigualdad que una concreta medida económica le impone en favor de los demás, lo cual pide una visión de conjunto que escape a la visión individual. Sus últimas palabras, que transcribimos como he hecho con otras por su precisión, importancia que el papel de la Administración tiene y ha de tener en el futuro en este campo, y por lo que pueden servir en otros países menos avanzados de guía para lle-

nar las lagunas que NEUMANN acusa, son éstas: «De lo dicho resulta que la Administración reguladora de la economía, a pesar de cualquier intensificación del control jurídico, no está sometida a ningún control de esta naturaleza por parte del ciudadano en las importantes decisiones concernientes a la política económica y en otras muchas de carácter indirecto. En la medida en que el ciudadano no está implicado personalmente en el proceso de las medidas de regulación económica o no es preciso que necesite tener una tal implicación, le falta una protección jurídica. La Administración, en correspondencia con ese hecho, ha de llevar a cabo las decisiones fundamentales dentro de las normas políticas, bajo su propia responsabilidad. ¿Es esto o no correcto? NEUMANN, de acuerdo con su idea de que las «medidas administrativas económicas» deben ser muy discrecionales, responderá afirmativamente. Es una opinión como otras muchas que preferirán lo contrario, pero con ello se confirma lo que adelantábamos sobre el tono polémico del libro, quizá porque la polémica vaya con el mismo tema, independientemente de cuál sea el autor. ¿Por qué «no es apto el Derecho para captar en todas las particularidades un sector de actividad de la importancia y la amplitud de la regulación económica»? Esta pregunta merecería muchas respuestas. Agradecemos al autor que haya tenido la valentía de darnos la suya.

V. VAZQUEZ DE PRADA

NIETO, Alejandro: *La retribución de los funcionarios en España*. Ed. «Revista de Occidente», Madrid, 1967. 461 páginas.

En Alemania y Francia son conocidas, sobre remuneraciones y haberes de los funcionarios de la Administración pública, las obras, respectivamente, de AMBROSIIUS (*Besoldungsrecht der Beamten*, 1954) (1) y de BERNARD, *Traitement et indemnités des fonctionnaires*, en «Droit Social» (19-X-1961).

Sobre funcionarios públicos se tiene publicadas bastantes monografías y artículos en Revistas profesionales en estos

(1) Vid. también de este autor *Das Tarif der angestellten in öffentlichen Dienst*, 1956.

últimos años por los juristas españoles: FERNÁNDEZ DE VELASCO, JORDANA DE POZAS, LÓPEZ NIEVES, GARRIDO FALLA, GARCÍA DE ENTERRÍA, SERRANO GUIRADO —éste también en colaboración de ALONSO OLEA (Manuel)—, VALLINA VELARDE, DE LA OLIVA, MONTORO PUERTO, GUTIÉRREZ REÑON, YARZA, POSADA, GARCÍA PASCUAL, y yo mismo al hacerme eco de las incompatibilidades de los funcionarios de la Administración civil del Estado, según el Decreto-Ley de 13 de mayo de 1955 («Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo», núm. 79, 1956), comentado éste, si bien en sentido menos restrictivo, por el malogrado profesor SERRANO GUIRADO en su estudio doctrinal y práctico de marcado interés, intitulado *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*; pero no se ha dedicado previamente atención en España al problema de las retribuciones de los funcionarios públicos, fuera de algún artículo monográfico como el de OVEJERO ALVAREZ en «Documentación Administrativa» (núm. 14, 1959), con la extensión y el concienzudo estudio que ahora lo hace el profesor Alejandro NIETO en el libro objeto de esta recensión bibliográfica, y de cuya monografía nos presentó un avance en el trabajo intitulado *El proyecto de Ley sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración civil del Estado*, en la «Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública» (núm. 56, 1954).

En las obras de NIETO se hace examen de los precedentes históricos sobre naturaleza jurídica de la relación funcional y de retribuciones de los empleados públicos desde el Rey Fernando VII hasta la vigente legislación.

El Real Decreto de BRAVO MURILLO de 18 de junio de 1852 pretende implantar un Estatuto uniforme y de selección —del que atribuye modernidad y visión del problema del mérito HEREDERO HIGUERAS (2)— de los empleados de la Administración activa del Estado, sin conseguir tan bien intencionado propósito el Ministro de Isabel II, puesto que dió lugar a muchas rectificaciones y a la alteración de la uniformidad, no sólo por rivalidades políticas y burocráticas, sino por la falta «legal» del precepto estatutario, hasta el

punto que este motivo lo acusa la obra recensionada de NIETO cuando dice (página 129): «El Reglamento de 1852 tiene sus antecedentes directos en la labor administrativa desarrollada por el propio BRAVO MURILLO en los años anteriores, siendo Ministro de Hacienda y de Agricultura. En este sentido, no fué nada precipitada. Pero hay que reconocer que el Reglamento, al adoptar la forma de Decreto, rehuendo por razones de oportunidad la sanción parlamentaria, fué algo precipitado y que la facilidad con que obtuvo acceso a la *Gaceta* fué causa de su ineficacia posterior, ya que el carácter de la fuerza formal de una Ley, los Gobiernos posteriores pudieron, con igual facilidad, modificar o no aplicar el Reglamento, utilizando igualmente la forma de Decreto».

Algunas alteraciones retributivas funcionariales se tuvieron en cuenta por la carestía de vida, a consecuencia de la conflagración europea que estalló en 1914, por lo que, acogiéndose a la Ley de Amortización de 2 de marzo de 1917, el Gobierno dictó al siguiente día un Real Decreto, refrendado por el Ministro de Hacienda, don Santiago ALBA, por el que se mejoraban los sueldos del personal, si bien a costa de reducir las plantillas de todos los funcionarios civiles de la Administración del Estado, incluso las de los Cuerpos especiales, excepción hecha de las de los maestros de Primera Enseñanza y Cuerpos de Correos y Telégrafos, en un 25 por 100 del número de las que lo componían y de las consignaciones que para las mismas figurasen.

Como las bonificaciones retributivas no comprendían a todos los empleados estatales, como dice NIETO, «para acallar las muy justificadas impaciencias de la opinión pública, el Real Decreto de 28 de noviembre del mismo año concedió una bonificación extraordinaria, exenta de impuestos, a todas las clases civiles y militares, clero, maestros de Primera Enseñanza, subalternos y demás servicios del Estado en activo, cuyos sueldos anuales no excediesen de 6.500 pesetas, pero excluyendo del beneficio a los que ya se hubiera concedido o se concediera dentro del año alguna mejora por medida especial».

La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y el Reglamento de 7 de septiembre del mismo año, dictado por el Gobierno de MAURA, abordan el problema de la vinculación o inamovilidad funcional y de

(2) Estudio preliminar a la obra del Profesor de la Universidad de Delaware NIETO, *Administración de personal*, página 19, (Publicación del Centro de Alcalá de Henares).

BIBLIOGRAFÍA

la uniformidad de remuneraciones, por lo que respecta a los funcionarios civiles, estableciendo los Cuerpos administrativos y auxiliares, pero por Ministerios. Los Cuerpos administrativos y auxiliares, subdividido el primero en categorías: Jefes Superiores, de Administración, de Negociados y Oficiales, y cada una de estas tres últimas categorías clasificados en primera, segunda y tercera.

Las categorías discriminaban función y sueldo, y las clases simplemente sueldo. En la práctica no se establecían tales discriminaciones de función, pues funcionarios de menos categoría ejercían funciones correspondientes a los de otra superior.

Los subalternos constituían Cuerpos discriminados por Ministerios, hasta la unificación en 1926, durante el Gobierno de PRIMO DE RIVERA.

La disposición especial 5.ª de la Ley de 1918 preceptuaba que la misma fuera aplicada «previa la necesaria y posible adaptación que los respectivos Ministerios realizaran, y en un plazo improrrogable de tres meses, a todos los funcionarios técnicos y a los especiales, respetándose su organización, competencia y atribuciones. Para la fijación de los futuros sueldos se tendrán en cuenta los aumentos que dichos Cuerpos hubiesen obtenido en los últimos diez años», respecto de cuya disposición redacta NIETO, en el libro que examinamos, la siguiente severa glosa: «En esta dialéctica normativa y orgánica, cada vez más acentuada, entre los que terminarán denominándose Cuerpos generales y Cuerpos especiales, parece claro que la regulación prototípica es la de aquéllos y que las peculiaridades que aparecen en la de éstos deben considerarse como desviaciones excepcionales que han de limitarse en lo posible, y aceptándose sólo cuando estén debidamente justificadas. Esto es cierto formalmente; pero también hay que tener en cuenta —tal como ha señalado DE LA OLIVA— que buena parte de las innovaciones de la Ley de 1918 no son sino generalización a los Cuerpos generales de algunas ventajas que por vía singular habían conseguido ciertos Cuerpos especiales, como la inmovilidad y el ingreso por méritos. De donde resulta que la antigua carrera administrativa termina pulverizándose en una federación de Cuerpos, todos ellos de hecho ya especiales, puesto que no pueden considerarse auténticamente generales a unos Cuerpos que

numéricamente sólo representan una escasa fracción del total del funcionariado».

* * *

El equilibrio de haberes que pretende la Ley de 1918 y demás normas complementarias, al descender el poder adquisitivo de nuestra moneda, después de la guerra civil española y la última mundial, pese a mantener la uniformidad las Leyes de 30 de diciembre de 1939, 25 de mayo de 1944, 15 de marzo de 1955, y otras dictadas para Cuerpos técnicos de la Administración del Estado, se quiebra con gratificaciones por servicios especiales o extraordinarios, más o menos practicados, y sobre todo con la participación mediante distribución de tasas y exacciones parafiscales que en algunos Ministerios alcanzaron fabulosas cantidades, retribuyendo espléndidamente los Cuerpos de funcionarios pertenecientes a tales Ministerios, en tanto que las retribuciones de Cuerpos de otros Ministerios quedaban inequitativamente congelados.

Cuando se establecieron las tasas judiciales fué el único Magistrado del Tribunal Supremo que se opuso a que la función *sagrada* y de *soberanía* del Poder judicial fuese objeto de medida como la carrera de un taxímetro o el peso de una mercancía, en vez de ser decorosamente remunerados, como correspondía también al rigor de prohibiciones o incompatibilidades, que reconocía el Preámbulo del Decreto de 18 de junio de 1959, regulador de tales tasas, y algún compañero, en privado, me replicó que el sueldo no tendría la elasticidad progresiva de las tasas, pues a la corta o a la larga quedaría congelado. Bien poco pensó dicho colega que a su fallecimiento, hecho luctuoso que acaeció poco después, al no subir los sueldos del personal de Justicia, pese a la espléndidez de las tasas, su viuda iba a percibir una mísera pensión.

* * *

NIETO afronta el comentario de la nueva legislación sobre una uniformación y retribución de los funcionarios de la Administración civil.

«La reforma —dice NIETO— de lo que ha dado en llamarse función pública, arranca de la Ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado de fecha 20 de julio de 1963». «En esta Ley quedaron es-

tablecidas por las Cortes españolas las líneas maestras de la reforma, y dentro de ellas, en la Base X, las referentes a los derechos económicos del funcionario. Ahora bien, al predeterminarse la forma de articular tales Bases, se siguió un doble camino que no ha dejado de causar alguna extrañeza: Por lo que se refiere al texto articulado de la presente Ley, se ordena al Gobierno su promulgación en el plazo de seis meses; pero por lo que se refiere a las retribuciones, no se encomienda al Gobierno la aprobación del texto articulado, sino solamente la redacción del Proyecto para su posterior presentación a las Cortes con anterioridad al 1 de enero de 1966».

Con ello se intentaba que las retribuciones funcionariales no se hicieran con alegría por el Poder ejecutivo, pero nada se evitó, como revela NIETO, al decir «que la Ley de Retribuciones se ha apartado su texto de lo ordenado en las Bases, lo cual es muy significativo, pero no tiene remedio: La Ley de Retribuciones es inimpugnabile. Las Cortes aprobaron prácticamente sin enmiendas el infiel Proyecto presentado por el Gobierno».

No ha traslucido al ámbito externo de la burocracia y las Cortes (prensa, centros culturales oficiales y oficiosos) la génesis del Proyecto de Ley General de Funcionarios civiles del Estado, según observa NIETO. Sin embargo, ha pasado a estudio del Patronato del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, del que forman parte no sólo representantes de Centros burocráticos, sino de equipos profesionales, miembros de la Universidad y otros Centros culturales.

La Ley de Funcionarios de 7 de febrero de 1964 sienta las bases de remuneración de los funcionarios antedichos, clásica al aplicar al sueldo único el coeficiente multiplicador que corresponde a cada Cuerpo para atender a la cantidad, categoría y títulos profesionales o académicos de los mismos —coeficientes fijados por el Decreto de 28 de mayo de 1965—, concediendo las pagas extraordinarias de julio y diciembre, y los trienios, 7 por 100 del sueldo inicial (artículo 6 de la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965), en los artículos 98 y 99.

La Ley mentada de 1964 señala en los artículos 98 y 99 los complementos de sueldos, los de destino, dedicación especial y familiar; éste puede incrementarse hasta un 100 por 100 a los funcionarios

con hijos subnormales, inválidos o ciegos (art. 12 de la Ley de Retribuciones de 1965).

Además, según el artículo 101 de la Ley de Funcionarios civiles, éstos tienen derecho a percibir, en los casos que determinan en la presente sección, indemnización, gratificaciones e incentivos en la cuantía que fije la Ley de Retribuciones.

Según esta Ley y otras disposiciones reglamentarias, los funcionarios civiles pueden obtener las siguientes remuneraciones (Orden de 9 de noviembre de 1965): Complemento personal y transitorio; complemento de destino, por Jefatura; complemento de destino, por funciones especiales; complemento de destino, por particular preparación técnica; complemento de dedicación especial, horas extraordinarias; complemento de dedicación especial, por prolongación de jornada; complemento de dedicación especial, plena dedicación sin horario fijo; complemento de dedicación especial, exclusiva dedicación; incentivos y gratificaciones.

La sabiduría burocrática y la predilección de los jefarcas respecto de algunos de los subordinados, se las arreglarán para que perciban sus predilectos todos o casi todos estos emolumentos, sobre todo los no reglados, lo cual no será equitativo en muchos casos, respecto de los funcionarios a los que les falta la propicia simpatía jerárquica; suponiendo además tan variados emolumentos un caos verdadero para la formación de las nóminas.

Todo este *maremagnum* retributivo, que tiene por normas primarias las enunciadas, como señala NIETO en la obra que glosamos, y los Decretos de 23 de septiembre de 1965, sobre retribuciones de los funcionarios en prácticas; otro de la misma fecha sobre complemento especial a favor de antiguos jefes de Administración y de Negociado de tercera clase; el de 2 de septiembre de 1965, por el que se aprueba una reglamentación provisional de los complementos de destino, dedicación especial e incentivos; el de 11 de noviembre de 1965, sobre el régimen provisional de indemnización y asignaciones de residencia y, además, la Orden de 9 de noviembre de 1965, ya aludida.

Agregando NIETO que, «a su vez, todas estas disposiciones han sido desarrolladas por Ordenes ministeriales, Circulares e Instrucciones de Ministerios, Subsecretarías, Direcciones Generales y Juntas de

BIBLIOGRAFÍA

Retribuciones y Tasas, cuyo número se acerca al millar».

«Pasan ya de sesenta las disposiciones generales aplicadas sobre este tema en el *Boletín Oficial del Ministerio de Educación y Ciencia*».

«Huelga decir que la inmensa mayoría de todas estas disposiciones se refieren a la copiosa materia de la distribución de los complementos, carentes prácticamente de regulación legal, no obstante alcanzar la respetable cifra presupuestaria de cinco mil quinientos millones de pesetas. Y lo más grave del caso es que todavía están sin regular aspectos muy importantes de la misma, casi podría decirse los esenciales, como son, por ejemplo, los criterios y procedimientos de determinación de los créditos globales ministeriales, etc., etc.».

Se podrá decir que las Leyes de Funcionarios civiles y de Retribución se aprobaron alegremente por formar parte de las Cortes muchos funcionarios estatales. No es posible imputar esta acusación a las Cortes, pues el *maremagnum* normativo, tan generoso, se produce en el mismo Poder ejecutivo, hasta el punto que el propio Ministerio responsable de la selva forestal normativa, el de Hacienda, en el Decreto-Ley de 6 de noviembre de 1965 lo reconoce: «La aplicación de la Ley 31/1965, y especialmente el cumplimiento de sus disposiciones finales, tendría como consecuencia un aumento del gasto público total, que al gravitar sobre los Presupuestos Generales del Estado y la economía española en un determinado período de tiempo, quebrantaría la nivelación de aquéllos y perturbaría el equilibrio económico, con inevitable repercusión en los precios, al propio tiempo que disminuiría el poder adquisitivo de la moneda, en detrimento, principalmente, de los perceptores de sueldos y salarios».

El artículo 17 de la Ley de Retribuciones dispuso: «el régimen de retribuciones establecidas en esta Ley se aplicará fraccionadamente durante cuatro años sucesivos, contados a partir del momento de su entrada en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final primera de esta Ley».

«Para cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior el sueldo base se reducirá a su 80 por 100 durante el primer año, incrementándose la cantidad resultante en 2.400 pesetas anuales hasta alcanzar la cifra fijada en el artículo tercero de esta Ley».

Dicho artículo 17 quedó así redactado en virtud del artículo 2 del Decreto-Ley de 6 de noviembre de 1965: «El régimen de retribuciones establecidas en esta Ley se aplicará fraccionadamente durante cinco etapas sucesivas, contando a partir del momento de su entrada en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final 1.ª de esta Ley».

«La primera de dichas etapas comprende desde el 1 de octubre del año actual hasta el 31 de diciembre de 1966. Las restantes etapas comenzarán el 1 de enero de los cuatro años sucesivos».

«Para cumplimiento de lo dispuesto en el apartado I, el sueldo base se reducirá a su 80 por 100 durante la primera etapa, incrementándose la cantidad resultante en 1.800 pesetas anuales durante cada una de las etapas sucesivas, hasta alcanzar la cifra fijada en el artículo 3.º de esta Ley (Sueldo base de 36.000 pesetas)».

El incremento de haberes activos se retrasó a cobrar al 1 de enero de 1969, según lo prevenido en el artículo 2.º del Decreto-Ley de 27 de noviembre de 1967, como consecuencia de la devaluación de la moneda, establecido por el Decreto 2.731/1967, de 19 de noviembre. Normas análogas se dispusieron sobre los haberes pasivos.

NIETO atribuye la clave del primer cambio de criterio del Ministerio de Hacienda a la sustitución del equipo ministerial, ocurrido precisamente entre mayo y noviembre. Los nuevos expertos han descubierto, al parecer, el error de sus antecesores.

* * *

Hemos seguido el estudio crítico de la modernización de la legislación funcional civil que con gran imparcialidad y competencia, que ya tiene caracterizada en otras monografías, realiza NIETO, y hasta hemos subrayado algunos matices, por lo que la normación al efecto no sale muy bien parada, pese a la buena intención que presidió a los gobernantes y a los legisladores para evitar el caos administrativo funcional y la escasez de remuneración por el coste de vida, con ocasión de nuestra guerra civil, de la mundial y de la primera devaluación de la moneda, llevada a cabo en 1959.

Quizá el caos corporativo se haya evitado en parte —sobre todo en la unificación del Cuerpo de la Administración ci-

vil del Estado—, pero no en punto a las remuneraciones tan variadas y tan multiplicadas, que han puesto al borde de una grave crisis económica a la Hacienda del Estado, corregida en dos ocasiones, como hemos visto.

El estudio de NIETO sobre *La retribución de los funcionarios en España* es muy completo, con observaciones muy atinadas, para que el gobernante y el legislador las tenga en estima cuando se vuelva a plantear y resolver el problema que es objeto de esta recensión bibliográfica.

Sabino ALVAREZ-GENDIN

RIVERO YSERN, Enrique: *El deslinde administrativo*. Instituto García Oviedo, de la Universidad de Sevilla; número 22. Sevilla, 1967. 332 páginas.

1. La bien encomiada colección que publica el Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla, se enriquece ahora con el volumen número 22. *El deslinde administrativo* constituye la tesis doctoral defendida recientemente por el que ahora es profesor adjunto de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad hispalense, doctor RIVERO YSERN, y que obtuvo la calificación máxima de sobresaliente "cum laude". Una nueva obra de la colección del Instituto García Oviedo, que raya a la misma altura que viene caracterizando las publicaciones anteriores del mismo.

El estudio del deslinde administrativo se lleva a cabo, en esta obra, a lo largo de cuatro partes, ocupándose cada una de ellas de los siguientes aspectos: *planteamiento histórico*, la primera; *consideraciones generales que sirven como fundamento a una teoría general del deslinde administrativo*, la segunda; en la tercera se analiza el *concepto, naturaleza jurídica y elementos* del deslinde administrativo, dedicándose la parte cuarta a un planteamiento general del *procedimiento administrativo del deslinde*. Los puntos decisivos de la tesis se recogen al final, en las *conclusiones*.

2. A mi modo de ver, cada día parece más claro que el dominio público es, en la actualidad, un régimen jurídico específico al que están sometidos una serie de bienes por diversas razones, que no son del caso. Pues bien, creo que en el actual planteamiento del dominio públi-

co es dable observar, entre otros aspectos, la confluencia de dos corrientes diversas, opuestas en ocasiones, que no pueden por menos de producir una serie de fricciones y de tensiones, latentes en unos casos, pero claras y manifiestas en otros. Nos encontramos, por una parte, con la larga y arraigada tradición que caracteriza las regulaciones específicas y concretas de determinadas categorías de bienes: la regulación de las aguas, la regulación de las minas, la regulación de los caminos, la regulación de los bienes referentes a la *defensa nacional*, etc. Regulaciones caracterizadas, todas y cada una de ellas, por reglas, recibidas o inventadas, que se adaptaban perfectamente a las características y necesidades de cada una de esas categorías de bienes. Recuérdese, por ejemplo, el empeño de los redactores de la Ley de Aguas en destacar el entronque de la Ley con las regulaciones que se venían aplicando con anterioridad; y el caso de la Ley de Aguas no es más que un ejemplo. Se trataba, en resumen, de reglas específicas, pormenorizadas, propias, avaladas por una tradición más o menos intensa. Pero, por otra parte, también, la evolución del *régimen jurídico de tan importantes categorías de bienes*, nos permite observar otra tendencia, que no siempre convive pacíficamente con la anterior: junto a regulaciones pormenorizadas nos encontramos igualmente con una tendencia a la regulación común: junto a un planteamiento de lo concreto, hay también una elaboración dogmática que pretende ser generalizadora (1), y que se formula desde una perspectiva institucional. Se da, además, la característica de que esta última dirección se observa tanto en las construcciones de la doctrina, como en las decisiones de los tribunales, como en las más recientes regulaciones dadas por el legislador. Además, aunque quizá un día pueda fijar con detalle cómo se produjo este proceso de abstracción y cuál de las tres instancias señaladas—legislador, tribunales, doctrina—llevó la voz cantante, lo cierto es que en el momento presente cada una de las tres direcciones influye sobre las otras, pasando con facilidad a ser causa lo que

(1) Recuérdese, a este respecto, el Anteproyecto de ley general sobre el dominio público que se hizo público hace algunos años y con el que esta tendencia alcanza su grado máximo. En tal dirección hay que situar también, evidentemente, la Ley del Patrimonio del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

había sido efecto y viceversa. Si la jurisprudencia influyó, quizá, a la doctrina y si los autores condicionaron, por ejemplo, la redacción del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, es evidente que la configuración de este Reglamento ha incidido manifiestamente en las posteriores decisiones de los Tribunales; ha incidido, desde luego, en las sistematizaciones de los estudios y ha incidido, incluso, sobre el propio legislador a la hora de redactar, por ejemplo, la Ley del Patrimonio del Estado (LPE). Se trata de un proceso complejo de influencias, abierto y en constante tensión. En todo caso, lo importante ahora es constatar la consistencia de esta tendencia ordenadora, de esta tendencia hacia la elaboración de *supraconceptos* que ha sido estudiada en diversos sectores.

Hasta qué punto, en el campo del dominio público, esta tendencia que utiliza categorías y tipos abstractos y que, al parecer, goza de todos los favores oficiales, prevalece sobre la tendencia de las regulaciones tradicionales, es un problema complejo que no se puede resolver simplistamente. Es evidente, desde luego, que son muy frecuentes las tensiones entre ambas tendencias. Así, por ejemplo, la LPE viene a plantear no pocos problemas acerca de la pervivencia de regulaciones muy consagradas. Tal es el caso, entre otros, de la regla de la perpetuidad de las concesiones —punto sobre el que ha llamado la atención últimamente Sebastián MARTÍN-RETORTILLO—, del problema de las desafectaciones tácitas, del problema de la vigencia del artículo 370 C. c., problemas estos dos últimos estudiados por RIVERO en el libro que ahora se comenta, etc., etc. Se trata, desde luego, de una situación de tensión en el seno de la actual regulación jurídica del dominio público, que se manifiesta muchas veces donde menos se espera. Situación de tensión que, creo, recuerda perfectamente la famosa polémica sostenida el pasado siglo en torno al problema de la codificación. Y, por cierto, está por estudiar si, al igual que sucedió con la codificación, este planteamiento de abstracción, este intento de regulación común del ámbito del dominio público, no será también un importante elemento en el proceso de centralización y concentración del poder.

Es indudable, por consiguiente, que el actual planteamiento de la regulación de los bienes de dominio público es ámbito

cuajado de problemas, ciertamente sugeridor de puntos de estudio e investigación. Pues bien, el libro de RIVERO, que sirve de base a estas reflexiones, se encuadra perfectamente en la segunda de las tendencias aludidas: toda su segunda parte se dedica, precisamente, a estudiar los presupuestos para la fundamentación de una teoría general del deslinde administrativo. La parte tercera, a su vez, es un intento de construcción del concepto y de análisis de la naturaleza jurídica y elementos del deslinde administrativo; la última parte ofrece una construcción —utilizando igualmente el método de abstracción— de un procedimiento administrativo de deslinde con pretensiones de procedimiento base para los distintos supuestos de deslinde.

RIVERO YSERN es, pues, un decidido partidario de este método de construcción de categorías generales. Su estudio, enfocado desde esta perspectiva, se ha centrado en un punto de tanta trascendencia como es el deslinde. Por supuesto, parece obvio decirlo, que este proceso de elaboración de *supraconceptos* se realiza partiendo de los datos concretos que ofrecen las diferentes regulaciones específicas.

3. Un tema que ha preocupado insistentemente a los autores que se han ocupado del dominio público es el planteamiento de la propiedad de los bienes de dominio público: es decir, si la Administración tenía una auténtica relación de propiedad con los bienes aludidos. Hoy parece inconcuso que, en relación con buena parte de los actuales bienes de dominio público —las *res communis omnia*—, no se puede predicar históricamente que se diera tal relación de propiedad. El servicio que debían cumplir dichos bienes quedaba suficientemente garantizado con la utilización de otras técnicas jurídicas; pero ya se sabe que las técnicas jurídicas de las que se sirve el Poder público mudan con una gran insistencia.

También parece claro hoy día que el régimen de los bienes públicos exigió nuevos planteamientos con motivo de las fundamentales modificaciones que a lo largo del pasado siglo se van introduciendo en el régimen de la propiedad en general. Iba a ser nueva y diversa a los comportamientos anteriores la postura del Poder público ante una propiedad que iba dejando de estar inmovilizada en las manos muertas. Iba, también, a

tener que ser diversa la postura del Poder público ante una sociedad que incorporaba a sus fuerzas vivas a un número cada vez mayor de propietarios de bienes inmuebles. Hay, quizá, un especial mimetismo —y sobre esto se ha insistido desde muy diversos sectores— entre las formas y técnicas de organización del Poder y los hábitos sociales de los notables de cada determinada sociedad; en una sociedad de notables militares, el Estado incorporará decisivos hábitos marciales a su organización e ideología. En una sociedad de notables propietarios, el Estado tendrá que ser también, necesariamente, destacado propietario, lo mismo que en una sociedad de notables empresarios tratará el Estado de asumir hábitos empresariales. Ahora interesa la referencia al Estado propietario. Cuando tantas utilidades reales se hacen depender del instituto jurídico de la propiedad, el Estado, para garantizar determinadas utilidades, recurrirá también, con holgura, a la técnica de la propiedad. A pesar de los avatares de que son reflejo las leyes desamortizadoras, se irá potenciando, indudablemente, un Estado propietario: el art. 341 C. c. puede ser todo un síntoma (2). En otra ocasión me he referido al proceso de apropiación que realiza el Estado en relación con las vías pecuarias. Creo que estudiando con detalle otros sectores se podrían detectar muchos más procesos de apropiación en beneficio del Estado. El resultado de toda una evolución es que hoy, desde muy variados sectores, se insiste en afirmar que el Estado es propietario de los bienes de dominio público. Esta configuración planteará problemas importantes. Por ejemplo, el de deslindar o incluir en el Inventario General todas las costas, todos los ríos, ¿todas las minas?

(2) Está por hacer, por ejemplo, la historia del significado del Cuerpo de Abogados del Estado, precisamente desde esta perspectiva. Lo mismo que se ha destacado el significado de la creación de la Guardia Civil en el momento histórico de la aparición de un número considerable de propietarios de tierras que van adquiriendo la propiedad de los terrenos anteriormente inmovilizados, sería muy interesante una investigación histórica que nos evidenciara los recursos —recursos que pueden consistir, incluso, en la creación de cuerpos especiales— a que acude el Estado para ir defendiendo —e incluso consolidando— las que se denominan propiedades públicas. Desde esta perspectiva, es decisiva, por ejemplo, como se sabe, la intervención del Abogado del Estado en los deslindes de montes.

O el problema de hasta qué punto sigue teniendo sentido la regla de la no inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes de dominio público (3), etcétera, etc. Pero el hecho es que se ha llegado a un punto de la evolución en el que se afirma la normal propiedad del Estado de los bienes de dominio público.

Pues bien, RIVERO insiste en el libro acerca de la configuración del dominio público como una propiedad de la Administración. Este planteamiento le va a servir de punto de partida para alcanzar una de las conclusiones de su tesis: la configuración del deslinde como una facultad inherente a la propiedad administrativa.

4. Se suscita en el libro el interesante problema de si el art. 123 LPE ha derogado el art. 370 C. c. Es decir, la insistencia en la necesidad de una desafectación formal del dominio público impide que en ciertos supuestos —normalmente se conocen con el nombre de degradación—, ciertos bienes salgan del régimen del dominio público para insertarse en el patrimonio de un particular. El problema se plantea directamente en relación con el río que ha variado su curso y pienso yo que quizá podría afectar también al régimen de las marismas. La opinión de RIVERO YSERN es la de abrigar serias dudas acerca de la vigencia del art. 370 C. c. una vez promulgada la LPE.

Estamos aquí ante un nuevo supuesto de tensión entre la regla tradicional concreta y la moderna regulación abstracta con pretensión de generalidad. No voy a intentar ahora resolver un problema complejo que ha sido planteado con gran sugestión. El art. 123 LPE es un artículo de grandes pretensiones (4), pero institucionalmente bastante complejo. No sé cuál es la interpretación del mismo que dará la Sala primera del Tribunal Supremo. De todas formas, al estudiar la posible convivencia del art. 370 C. c. con el art. 123 LPE, conviene tener en cuenta que dicho art. 370 C. c. ha es-

(3) Véase a este respecto, por todos, últimamente, VILLAR PALASI, *Apuntes de Derecho Administrativo*, 2.º, tomo X, Madrid, 1966-67, ed. lit., 68-69.

(4) En el caso que ahora se examina parece evidente la intención centralizadora o apropiadora, en beneficio del Estado, de la moderna regulación abstracta, en auténtica tensión con la regulación tradicional concreta.

BIBLIOGRAFÍA

tado conviviendo muchos años con el artículo 341 del mismo C. c., que parece contradecir radicalmente lo que aquél prescribe.

5. Aludía antes a la consideración cada vez más compartida del dominio público como un *régimen jurídico* al que se someten determinados bienes. En realidad, con mayor precisión, no puede hablarse de un régimen jurídico único, sino más bien de una pluralidad de regímenes jurídicos; cada uno de los distintos bienes que se consideran como de dominio público está regido, en buena parte, por normas peculiares que difieren de las que se aplican a los otros bienes. La referencia a la *escala de la demanialidad* no es una referencia meramente erudita o académica: el alcance de estos regímenes jurídicos presenta importantes diferencias de grados. Surgen así diversos interrogantes: ¿se puede hablar de grados inferiores de demanialidad? O, yendo un poco más lejos, ¿sólo hay demanialidad en cuanto se alcanza una plataforma determinada? El problema cobra todo su interés si se piensa en los llamados bienes patrimoniales. Cada día es más evidente que estos bienes están sometidos igualmente a un régimen jurídico específico, distinto, en gran medida, del régimen común de la propiedad de los particulares. Evidentemente, en relación con este punto el Derecho comparado ofrece muchas soluciones. Pero aquí ahora se trata de contemplar la regulación española. Pues bien, parece evidente que se ha efectuado una aproximación entre los regímenes jurídicos de los diversos bienes de la Administración. Hasta el punto de que en varias ocasiones ya se ha formulado expresamente el interrogante de dónde empieza la demanialidad. El caso de los montes públicos y el de los bienes comunales es de sobra significativo. Pues bien, a la vista de estas observaciones, a mí me parece muy de destacar el hecho de que la LPE se haya ocupado tanto de los bienes del patrimonio como de los bienes de dominio público; detalle de la unidad de regulación que parece muy expresivo de por sí (5). Incluso determi-

nados aspectos de la regulación que se establece afectan por igual tanto a unos bienes como a otros (6). Desde luego, el artículo 1.º —lo mismo que otros preceptos— son terminantes en sentido contrario; pero contemplando la Ley en su conjunto, podría pensarse que la Ley se refiere al patrimonio del Estado en un sentido amplio, en el sentido que esta palabra ha tenido tradicionalmente en Derecho (7); utilizada como conjunto de las más diversas titularidades y referida no sólo a un grupo concreto de bienes. Pero dejando aparte esta cuestión terminológica, lo que es indudable es que la Ley se ocupa tanto de los que se vienen llamando bienes patrimoniales como de los que se vienen llamando bienes de dominio público. Con la consecuencia —sin desconocer, por supuesto, simplistamente las grandes diferencias que de hecho existen— de una indudable aproximación de regímenes.

Pues bien, teniendo en cuenta todo este planteamiento, me parece también interesante destacar que RIVERO YSERNA va a defender una configuración general del deslinde administrativo, proponiendo un esquema de procedimiento de deslinde —que se contempla de una forma elástica, no rígida— válido tanto para los bienes patrimoniales como para los de dominio público. Tal es el criterio central que orienta el planteamiento de la parte cuarta y última del libro.

Lorenzo MARTIN-RETORTILLO

regulación abstracta y común, por lo que respecta, en concreto, al problema de la duración de las concesiones. En el segundo considerando se afirma, para lo que ahora interesa, lo siguiente: «Que hay que partir del principio de que esta última ordenación legal, la LPE, alcanza, en su órbita, tanto a disponer lo preciso para regular los bienes patrimoniales del Estado, como los de uso general y los afectos a algún servicio público o fomento de la riqueza nacional y que integran el dominio público... y que el motivo de que en la Ley se contengan precisiones tocantes a tal dominio se justifica por la íntima ligazón de ambas esferas (las de los dominios público y patrimonial del Estado)...».

(6) Un caso de regulación común, y no es más que un mero ejemplo, nos lo ofrece el art. 6 LPE.

(7) En este sentido puede verse, por todos, últimamente, Alfonso de Cossío, *La teoría del patrimonio*, en *Estudios de Derecho Público y Privado en Homenaje al profesor don Ignacio Serrano*, I, Valladolid, 1965, 125 págs., si bien es cierto que, a otros efectos, conviene advertir la carga polémica que dicho concepto encierra.

(5) Desde esta perspectiva es interesante, por ejemplo, lo que dice el T. S. al fallar el caso de la *marisma de Santoña* (S. 19 octubre 1966; Arz. 4237), caso importante, por cierto, desde la perspectiva del entrecruzamiento de las regulaciones tradicionales específicas y la moderna re-

SFEZ, Lucien: *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au Droit administratif français*. Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence. Paris, 1966. 520 págs.

Pocas veces se presenta al lector un título tan sugestivo como el que preside la presente obra. En efecto, el nombre del decano HAURIOU y el anuncio de que el objeto de la obra es el análisis de su contribución al Derecho administrativo francés, invitan de una forma irresistible a abordar su lectura.

Por esta razón me parece de gran interés advertir, ante todo, al futuro lector acerca del verdadero significado del referido título y de su relación con el contenido del estudio que bajo el mismo se desarrolla.

Un trabajo de tal índole debe moverse forzosamente en dos direcciones: por una parte, el análisis de la personalidad del autor cuya obra se estudia; por otra, la valoración en perspectiva de la obra misma, de su significación en el proceso de formación científica de la disciplina en que la obra misma se desenvuelve, de su influencia en la doctrina posterior y de su pervivencia actual. Ambas cosas pueden esperarse de un trabajo así titulado, cuya extensión, por lo demás, hace perfectamente posible su desarrollo.

Pues bien, basta una simple lectura del sumario del libro que se reseña para advertir el peso específico que en el conjunto del mismo tienen ambos aspectos. En efecto, el libro consta de una introducción y tres partes. En aquélla, el autor comienza por exponer las dificultades —de gran envergadura, desde luego— con que inevitablemente había de tropezar un estudio de este tipo, para pasar a ocuparse después de las ideas filosóficas y constitucionales de HAURIOU y a continuación realizar un ligero esbozo de las líneas generales de la historia de la doctrina administrativa, para terminar con una breve semblanza del decano de Toulouse. La estructura y desarrollo de esta parte introductoria son, a mi juicio, irreprochables. Sin embargo, hubiera sido interesante dedicar algunas páginas más a la breve exposición histórica, lo cual hubiera permitido establecer con alguna mayor claridad y fijeza el punto de partida necesario para apreciar en todo su valor la aportación de HAURIOU a la formación y desarrollo de la Ciencia del Derecho administrativo.

La primera parte del libro se dedica a la exposición del contenido del pensamiento administrativo de HAURIOU, centrado exclusivamente sobre los que SFEZ llama con acierto temas y capítulos mayores: la teoría de la institución, la decisión ejecutoria, el servicio público, la responsabilidad administrativa, el dominio público y la función pública. En el desarrollo de este análisis el autor muestra una preocupación sensiblemente mayor por aclarar, y más aún justificar, las alternativas del pensamiento de HAURIOU que por poner de manifiesto el contraste de la situación de la doctrina administrativa con las aportaciones del ilustre decano. De los dos aspectos antes aludidos es, pues, el primero de ellos el que aparece desde esta primera parte en plano preferente.

Esta tendencia adquiere perfiles muy acusados en la segunda parte de la obra, dedicada por entero y sin reserva alguna al análisis de la personalidad de HAURIOU en cuanto investigador. Su predilección por la sociología, su sistema de interpretación y la que SFEZ llama «característica menor» —la intuición— constituyen el objeto de los tres capítulos de la misma.

La tercera y última parte del libro se dedica al estudio de la difusión del pensamiento administrativo de HAURIOU en la doctrina y en la jurisprudencia y a ella es aplicable igualmente la observación antes formulada. De lo expuesto se desprende que, en su conjunto, el libro es más bien un estudio sobre la personalidad de HAURIOU, que sobre el significado de su obra y la importancia de su contribución al progreso científico del Derecho administrativo. De la lectura del libro se obtienen inevitablemente mayores datos sobre aquel aspecto que sobre éste, que queda sensiblemente difuminado a lo largo de las quinientas páginas de que la obra consta. El futuro lector de la misma debe, por tanto, tener esto en cuenta con el fin de evitar la posible decepción a que puede conducir el título del libro, que, si no inexacto, sí resulta un tanto equívoco.

Por lo demás, esa decepción no estaría en modo alguno justificada a tenor del valor objetivo del libro. Es indudable que su lectura nos sitúa inmejorablemente para afrontar el estudio de la obra del ilustre decano, apartando los obstáculos que el tiempo y las características especiales de la misma y de su autor

BIBLIOGRAFIA

ponen a su comprensión. Esto es ya un mérito indiscutible que es forzoso reconocer.

No quisiera, por último, pasar por alto en esta reseña una cuestión que, aunque brevemente enunciada en las páginas finales del libro, posee un gran interés. Me refiero a la invitación que SFEZ formula en su conclusión general del estudio y enseñanza de la historia de la doctrina administrativa. Nada me parece tan oportuno y acertado como esta invitación. Tras siglo y medio de desarrollo científico apresurado bajo la presión de una

realidad en vertiginosa evolución, parece extraordinariamente útil intentar un balance, especialmente en una época en que va siendo inevitable sustituir no pocos de los principios y de las técnicas —incontestablemente viejas e inadecuadas— por otros más acordes con la nueva realidad. En esta tarea, el estudio sistemático de la historia de la Ciencia del Derecho administrativo puede aportar una luz muy importante y, sobre todo, muy necesaria.

Tomás Ramón FERNANDEZ

II. - REVISTA DE REVISTAS (*)

Por J. L. CARRO, A. MARTÍN DíEZ-QUIJADA,
R. MARTÍN MATEO y M. PÉREZ OLEA.

ACTOS ADMINISTRATIVOS

BRANDÃO CAVALCANTI, T.: *A motivação do ato administrativo*. RDB, 85, 1966, págs. 1-7.

El principio de legalidad del acto administrativo impone su motivación con el fin de facilitar al poder judicial su control, que se hace especialmente importante en los actos discrecionales.

El oficial de distrito en la India de hoy (The district-officer in India today). JLAO, vol. 1, enero 1967, páginas 13-27.

Entre la herencia del régimen inglés en la India se cuenta la figura de «Oficial de Distrito» como representante del poder central en los órganos locales. La independencia del país y la evolución constitucional consecuente ha tendido a relegar a esta figura a un segundo plano; pero en la práctica sus funciones van en crecimiento y su papel aumenta en trascendencia por otros factores menos previsibles, como, por ejemplo, el aumento burocrático debido a «la plétora legislativa», concedida apresuradamente, redactada a toda velocidad y promulgada sin considerar demasiado su viabilidad.

RIZZA, S.: *I vizi di legittimità degli atti amministrativi*. NRLDG, número 11, 1967, págs. 1.288-90.

El autor examina brevemente los vicios de legitimidad de los actos administrativos en sus tres aspectos fundamentales: viola-

ción de la ley, incompetencia y exceso de poder. El artículo va seguido de un extenso comentario sobre el mismo tema de A. CIRALLI (págs. 1.291-1.323).

VANWELKENHUYZEN, A.: *La maxime «Nul ne peut se faire justice à soi-même, ses limites et ses sanctions en droit public belge*. ReAd, 8-9, 1967, págs. 173-182.

La independencia del poder judicial en Bélgica es expuesta a la luz de los textos constitucionales. No obstante, existen excepciones de que se beneficia la Administración, en virtud del principio de ejecutoriedad de sus actos. Estas excepciones son estudiadas de acuerdo con la interpretación que la jurisprudencia ha dado de sus límites.

ADMINISTRACION ECONOMICA

SEVERO SEVERI, F.: *Strutture amministrative per la programmazione economica*. RTDP, 1967, julio-septiembre, págs. 767-772.

Análisis de la Ley de 27 de febrero de 1967, número 48, que ha establecido los organismos necesarios para el desarrollo de la programación económica; el Ministerio del *bilancio* asume la nueva denominación de *Ministero del bilancio e della programmazione economica*, y se instituyen el Comité interministerial para la programación económica (CIPE) y el Instituto de estudios para la programación económica (ISPE).

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

BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRACION FINANCIERA

ATALIBA, Geraldo: *Regime constitucional de parafiscalidade*, RDB, 26, 1966, págs. 16-33.

Tras examinar la competencia general tributaria, que sólo reside en el Estado, se ocupa del destino de los tributos. Los tributos parafiscales revisten en el Brasil la forma de tasas, derechos y contribución de «mejora» o de previsión. Esta última merece una particular atención de parte del autor.

LYRA FILHO, J.: *Contrôle das finanças publicas*, RDB, 85, 1966, págs. 8-27.

Constituye la exposición del control del gasto público en el Brasil y particularmente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal en relación con este tema.

SANTISTEBAN, F.: *Pago de tasas por españoles residentes en el extranjero*. DA, 113, 1967, págs. 45-47.

Expone la solución que debe darse a la laguna legislativa de la forma de pago de tasas por los españoles residentes en el extranjero, que presentan documentos en los consulados y representaciones diplomáticas para su curso al órgano que corresponda con sede en España.

ADMINISTRACION LOCAL

CHIBLI, J.: *La Administración municipal en Méjico*. DA, 113, 1967, páginas 59-66.

Exposición de la normativa vigente en materia de Hacienda municipal en la República mejicana. Se analiza sumariamente la esfera de competencia de los órganos municipales y su incidencia en la gerencia de los servicios públicos.

GARRIDO FALLA, F.: *La participación popular en la Administración local*. REVL, 154, 1967, págs. 481-497.

Examina el carácter de la Administración local, que, dice, es económico-administrativo. Entra en el estudio de las formas de participación popular: la política,

la administrativa y la jurídica. Cada una de ellas se aborda a la luz de la realidad jurídica esuañola, y concluye que hoy existe un amplio consenso en que los gobernados deben participar en la elección de los titulares del poder y consentir la forma en que se está ejerciendo.

GROSHENS, J.-C.: *Les problèmes actuels de l'Administration locale en France*. RA, 117, 1967, págs. 377-387.

Constituye un informe presentado en la reunión franco-soviética de juristas de 1967, en la que se analizan los problemas estructurales de la Administración local y las nuevas estructuras adoptadas en Francia para mitigarlos: circunscripciones de acción regional, concentración de municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades departamentales. Otros problemas se vinculan en la esfera de competencia municipal, en su estado financiero y en la participación de los administrados en la vida local.

KORNPROBST, Bruno: *Note sur l'optimum dimensionnel*. RA, 117, 1967, páginas 327-333.

Constituye un conjunto de reflexiones del autor acerca de la necesidad de reformar los términos municipales, constituyéndolos del tamaño adecuado para que puedan facilitar los servicios que se demandan hoy a la Administración municipal. También es necesario abandonar el viejo tópico de la uniformidad de régimen municipal.

La evolución del Régimen local en Nigeria del Norte (The evolution of Local Government in Northern Nigeria). JLAO, vol. VI, núm. 1, enero 1967, págs. 28-42.

La evolución del régimen local en el norte de Nigeria sigue pautas comunes a todos los países recientemente independizados. La responsabilidad que sobre los entes locales recae para el desarrollo del país no siempre está de acuerdo con las posibilidades de sus estructuras aún primitivas e insuficientes en muchas ocasiones. Los presentes problemas constitucionales de Nigeria aumentan la incertidumbre sobre el futuro de su régimen lo-

cal al haberse reformado profundamente algunas de sus características más salientes en tanto que se les encomiendan nuevas tareas posiblemente por encima de sus recursos.

MARTÍNEZ BLANCO, A.: *Hacia una configuración nueva del Secretario de Administración local*. REVL, 154, 1967, págs. 560-580.

El estudio comienza ocupándose de la actual configuración normativa del Secretario de Corporaciones locales, para centrar su atención en el cometido de tipo gerencial que habría de asignársele para lograr mayor eficacia en su gestión administrativa.

MUTTALIB (M. A.): *The Municipal Commissioner (El Comisario municipal)*, PA, vol. 45, otoño 1967, páginas 287-303.

«Si el *Manager* norteamericano y el *Town clerk* británico constituyen la aportación de estos países al gobierno municipal, el *Commissioner* supone la aportación de la India», dice el autor. Se estudia el origen de esta figura —especie de gerente administrativo y comisario de la Asamblea municipal—, su regulación actual, facultades, funciones, relaciones con la Asamblea y la Comisión permanente y relaciones con el Gobierno. En conclusión, se afirma que «el» *Commissioner* puede estimarse como un burócrata adaptado a las exigencias de la democracia municipal».

SINGER, J.: *L'administration communale et les demandes de renseignement*. RA, 118, 1967, págs. 441-443.

Los servicios municipales son requeridos muy frecuentemente para que faciliten informes acerca de los habitantes del término municipal. El autor considera conveniente, y así lo hace, examinar hasta dónde llega tal obligación en el Derecho positivo francés y la responsabilidad de los Ayuntamientos en este particular.

ZUMIN GLAUCO: *L'Amministrazione locale in India*. NRLDG, núm. 10, 1967, págs. 1.164-67.

Breve análisis de las instituciones del ré-

gimen local indio, con especial referencia al *Panchajat* o gobierno local de cada pueblo.

ADMINISTRACION PENITENCIARIA

LÓPEZ-REY, M.: *Release and provisional release of sentenced prisoners*. RCAPR, 3, 1967, págs. 395-435.

Tras de exponer en forma sumaria la naturaleza y fines de la libertad condicional de los penados, examina el desarrollo de esta institución en Suecia, Francia, España Holanda y Yugoslavia. El autor sugiere que la libertad condicional debería ser modificada de forma que se ayudase al condenado a incorporarse a la vida civil con los medios que indica.

ADMINISTRACION REGIONAL

TRIGO DE ABREL, Armando: *Alguns métodos de análise regional (Algunos métodos de análisis regional)*. AS, 14, págs. 256-292.

El concepto «región homogénea», que se ha introducido en la ordenación territorial francesa, lleva consigo la necesidad de unos métodos muy avanzados de análisis regional. Como criterios para la definición de este concepto se pueden manejar el geográfico, el sociológico y el económico fundamentalmente, a través de un análisis que puede ser estático, dinámico y potencial. El trabajo, dentro de su concisión, es muy completo sobre un tema de la máxima actualidad.

BARTOLE, S.: *Contributi statali e autonomia regionale*. RTDP, julio-septiembre 1967, págs. 556-583.

La concesión por parte del Estado de una serie de subvenciones a las regiones determina una atenuación de la autonomía política de éstas, en el sentido de que su actividad administrativa y legislativa queda vinculada a los fines de la subvención. El autor ilustra su trabajo con una referencia al sistema norteamericano de las *grants in aid*.

GASPARRI, P.: *Sui rapporti tra le amministrazioni regionali e quelle de-*

BIBLIOGRAFÍA

centrate dello Stato. RTDP, abril-junio 1967, págs. 293-312.

Se analiza, por una parte, el problema de la recíproca delimitación de las dos esferas de competencia, y por otra, el de las formas organizativas y procedimentales a través de las cuales puede conseguirse la coordinación de ambas competencias.

GIOVENCO, L.: *Il coordinamento dello Statuto Siciliano con la Costituzione della Repubblica*. RTDP, enero-marzo 1967, págs. 45-77.

Se analiza el problema de la coordinación entre el Estatuto especial de la región siciliana de 15 de mayo de 1946 y la moderna Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947. El autor estudia en concreto la disolución de la Asamblea regional, la naturaleza y formación del Gobierno regional, las funciones del Presidente de la región y los problemas de legislación regional.

ORUSA, L.: *Strutture e modi di organizzazione dell'amministrazione centrale della regione valle d'Aosta*. RTDP, abril-junio 1967, págs. 507-534.

Estudio de la evolución sufrida por la administración del Valle de Aosta desde la promulgación de su Estatuto especial el 26 de febrero de 1948, hasta la actual regulación contenida en la Ley de 28 de julio de 1956, número 3, sobre el ordenamiento de los servicios regionales y sobre el *status* jurídico y económico del personal de la región.

PALADIN, L.: *Programmazione economica statale ed ordinamento regionale*. RTDP, enero-marzo 1967, páginas 5-44.

Estudio de la programación estatal en cada uno de los sectores de la competencia regional; se analizan en particular el fundamento que la Corte Constitucional ha dado a tales medidas, la consiguiente degradación de las potestades legislativas y administrativas regionales y las relaciones entre Estado y Regiones en sede de actuación de los programas sectoriales.

PALMERINI, M.: *Ricerca scientifica e Regioni*. RTDP, enero-marzo 1967, págs. 142-181.

Se analiza principalmente la competencia regional en materia de investigación científica y tecnológica.

SILVESTRI, E.: *L'amministrazione statale decentrata e l'ordinamento delle regioni a statuto speciale*. RTDP, abril-junio 1967, págs. 313-339.

Análisis desde un punto de vista estrictamente jurídico de las relaciones existentes entre la administración estatal descentralizada y el ordenamiento de las Regiones que poseen un estatuto especial.

AUTORIZACIONES

LIET-VEAUX, G.: *La péremption des autorisations de construire*. RA, 117, 1967, págs. 276-279.

De acuerdo con la reglamentación urbanística, la licencia de construcción caduca, si no se comienzan las obras en el plazo del año siguiente a la fecha de su concesión. El autor se pregunta qué debe entenderse por comenzar la construcción, precisión que es importante, porque el plazo es corto, si se tiene en cuenta la acumulación de medios financieros y de otro orden que exigen tiempo para lograrlo.

CAMINOS

ROY, Gregory: *The Minister's line: or the M4 comes to Berkshire*. (La idea del Ministro o la carretera M4 llega a Berkshire), PA, vol. 45, otoño 1967, págs. 261-268.

Este artículo —conclusión de otro iniciado en el número anterior— constituye una reseña comentada de las alternativas y vicisitudes sufridas por el proyecto de trazado de las autopistas inglesas M4. Por encima del interés puramente local del tema, constituye un magnífico estudio de un «caso» administrativo en el que intervienen grupos de opinión y de presión diversos, consideraciones tecnocráticas, cambios de criterios y de directivos, y, en último término, una decisión final no muy feliz que no justifica el coste enorme (en

inversiones positivas y en aplazamientos de una obra necesaria) de las sucesivas dilaciones. La fluidez del relato le hace aún más apasionante con examen minucioso de un expediente político-administrativo.

CIENCIA DE LA ADMINISTRACION

CARDÓN, Rubén: *Análisis de una experiencia en adiestramiento administrativo: el «Administrative Staff College» de Henley-on-Thames*. RADPU, 24, 1967, págs. 43-52.

Constituye una exposición de la constitución y objetivos de la citada escuela inglesa, que organiza cursos para directivos de empresas públicas y privadas.

NICOLÁS, J. M. de: *La carrera de Dirección y Administración de empresas*. EE, 2, 1967, págs. 7-28.

Tras referirse a la necesidad de esta carrera, se ocupa de los objetivos y materias de la carrera y su singularidad, concluyendo con un apéndice relativo a las Escuelas de Dirección existentes en los Estados Unidos.

COMPETENCIA

SORRENTINO, F.: *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*. RTDP, julio-septiembre 1967, págs. 670-772.

Extenso estudio sobre los conflictos de atribución entre los poderes del Estado, en el que se analizan con detenimiento los sujetos, el objeto y el procedimiento del conflicto.

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

JOFRE DE VILLEGAS, L. P.: *El fin en la contratación administrativa y la resolución por incumplimiento*. REVL, 154, 1967, págs. 544-559.

Estudia, como premisa, la causa del contrato civil para examinar seguidamente la causa de los contratos administrativos, especialmente a través de las declaraciones jurisprudenciales, concluyendo con el pun-

to referente a la resolución del contrato administrativo por incumplimiento de su finalidad.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION

GOURNAY, Bernard: *La organización del control en Francia*. DA, 113, 1967, págs. 5-24.

Analiza la noción de control o intervención de la actividad administrativa a través del examen *a priori* y *a posteriori* de esta intervención. Prosigue con la exposición de la institucionalización de la intervención por Cuerpos de funcionarios con este cometido específico y una conclusión crítica sobre el resultado obtenido.

TRAPANI BELLOTTI, G.: *Il rapporto di impiego dei Prefetti e la Costituzione*. NRLDG, núm. 10, 1967, páginas 1.157-59.

Análisis de la especial relación de empleo existente entre el Prefecto y el Estado; en definitiva, el tema puede reconducirse al problema de las relaciones entre clase política y burocracia. Problema especialmente importante, ya que está en juego la necesidad de asegurar la imparcialidad de la función administrativa.

DESARROLLO

A. DE J.: *Problemas de asistencia técnica*. DA, 113, 1967, págs. 39-44.

Exposición de los modos de prestación de asistencia técnica entre los países para ayudar al desarrollo económico y social, en la que se examinan las dificultades de índole económica, política y administrativa.

BIENAYME, Alain: *Les comptes de la croissance et leurs incertitudes*. RA, 117, 1967, págs. 260-261.

Se comparan los índices de crecimiento de la renta de Francia y de los principales países del mundo desde el punto de vista económico. El autor formula reflexiones acerca de las correcciones que deben introducirse en los índices para una acertada comparación entre ellos.

BIBLIOGRAFÍA

MORZONES, Luis: *Consideraciones sobre el financiamiento para el desarrollo en la República Argentina*. DA, 113, 1967, págs. 49-58.

Dado que la capacidad de ahorro de la República Argentina es pequeña, se hace preciso estimular la afluencia de capitales extranjeros para poder financiar un grado adecuado de desarrollo. Expone la normativa argentina, que estima es generosa en la concesión de estos estímulos, con una breve referencia a la mejicana.

DESARROLLO TERRITORIAL

MORENO MORE, J.: *Ordenación del territorio en Francia*. DA, 112, 1967, págs. 23-37.

Constituye un trabajo sobre la experiencia francesa acerca de la ordenación del territorio mediante sociedades mixtas y del papel desempeñado por la sociedad para el equipamiento del territorio, como de la financiación por el Estado de estas actividades.

DERECHO PARLAMENTARIO

LANGROD, Georges: *L'option britannique en faveur de l'Ombudsman*. RA, 118, 1967, págs. 453-461.

Una Ley de 1967 ha creado el «Comisario Parlamentario para Investigar la Acción de la Administración de la Corona». El autor expone las necesidades que han determinado su creación, las tendencias reflejadas en los debates parlamentarios que precedieron a la Ley y su relación con esta institución en otros países.

MUTIGNON, Pierre: *Les arrêts de la Cour Suprême sur le redécoupage des circonscriptions électorales*. RDPSP, 4, 1967, págs. 695-738.

El concepto de igualdad política, en un Gobierno representativo y democrático, reviste gran importancia, a los efectos de constitución de los distritos electorales. El autor describe la situación en los Estados Unidos en los períodos que demarcan las fechas de 1946, 1962 y 1964, determinados por otras tantas sentencias del Tribunal Supremo Federal en relación con esta materia.

TRNKA, Henri: *Evolution de la procédure de la Commission Mixte Paritaire au cours de la seconde législature de la Vme. République*. RDPSP, 4, 1967, págs. 739-765.

Las relaciones entre las dos Cámaras del Parlamento francés y entre cada una de ellas y el Gobierno necesita de un órgano constitucional, la Comisión Mixta Paritaria, para perfilar la redacción de textos sobre los que ha surgido conflicto. La tendencia política que se desprende de las actuaciones de la Comisión constituye el tema de este estudio.

EMPRESAS PUBLICAS

P. C. y G. M.: *Le dixième rapport de la Commission de verification des comptes des entreprises publiques*. RA, 117, 1967, págs. 306-308.

Constituye un resumen del informe francés que cada dos años se redacta acerca del estado de las empresas paraestatales y mixtas con participación del Estado en más del 50 por 100. El comentado corresponde a febrero de 1967, acerca del cual el autor formula una valoración crítica de su contenido en relación con los precedentes.

ENSEÑANZA

B. A. y T. B.: *Sur la Fondation Nationale pour la gestion des entreprises*. RA, 118, 1967, págs. 463-468.

En 1966 se ha creado en Francia esta Fundación, con la finalidad de impulsar las enseñanzas para la gestión de empresas. La flexibilidad de sus normas permite la colaboración de la Administración con la Universidad y la industria para la organización de centros de enseñanzas que no se hallen desvinculados de las necesidades industriales y mercantiles a que deben servir.

ROBIN, R.: *La promotion sociale et la formation professionnelle au Ministère des Armées*. RA, 117, 1967, páginas 304-305.

No existiendo ya en Francia la necesidad de las clases para analfabetos, el Ejército ha emprendido una vasta operación de

promoción social y formación profesional de los reclutas con el fin de evitar que el tiempo en el Ejército pueda ser considerado como perdido. Comprende cursos de reorientación profesional (agrícola e industrial) y se realizan trabajos en favor de las pequeñas Corporaciones locales. En 1966 la acción comprendió a 42.000 reclutas.

EXPROPIACION FORZOSA

SPANTIGATI, F.: *L'espropriazione nella disciplina urbanistica*. RTDP, abril-junio 1967, págs. 458-484.

Evolución experimentada por el instituto de la expropiación dentro de la disciplina urbanística.

CASTIGLIONE, G.: *I presupposti di legittimazione nell'espropriazione*. NRLDG, núm. 11, 1967, págs. 1.285-86.

Breves apuntes críticos sobre la declaración de utilidad pública como presupuesto de la expropiación.

ORSI BATTAGLINI, A.: *Ricorso amministrativo e azione giudiziaria in materia di indennizzo per le imprese elettriche espropriate*. RTDP, julio-septiembre 1967, págs. 603-669.

En el cuadro de los numerosos y complejos problemas a los que ha dado lugar la nacionalización de las empresas eléctricas en Italia se analiza en este estudio la naturaleza del recurso especial regulado en el número 5 del artículo 5 de la Ley de 6 de diciembre de 1962, contra las liquidaciones realizadas por el ENEL de las indemnizaciones debidas a las sociedades expropiadas.

FORMACION DE FUNCIONARIOS

SILVERA, Víctor: *L'Institut International d'Administration Publique*. RA, 117, 1967, págs. 297-301.

En diciembre de 1966 el Gobierno francés creó el Instituto a que se refiere el título, con la finalidad de ayudar a los países en desarrollo a la formación de sus cuadros de altos funcionarios, organizando cursos para alumnado homogéneo, pues que

se tiene en cuenta la estructura del Gobierno al que servirán. Además, la formación comprende un período de prácticas en la Administración francesa o en los organismos internacionales.

FUENTES DE DERECHO

CRETELLA JÚNIOR, J.: *As categorias jurídicas e o Direito administrativo*. RDB, 85, 1966, págs. 28-33.

El Derecho administrativo, muy reciente su elaboración si se compara con la del Derecho civil, necesita deslindar sus métodos de elaboración e interpretación de los del Derecho privado, de los que aún sigue siendo tributario, especialmente en una jurisprudencia elaborada por magistrados acostumbrados a aquel Derecho de abolengo romano. Se hace preciso que los administrativistas indaguen las «formas puras» de que habla STAMMLER y alcancen las *categorias jurídicas*.

SILVERA, Víctor: *Des décrets-lois aux ordonnances*. RA, 118, 1967, páginas 423-430.

Exposición histórica y jurídica de la evolución en Francia de la delegación del Poder legislativo por medio de decretos-leyes y de ordenanzas que comprende el período de la III a la V Repúblicas, ambas inclusive. Concluye con un juicio de valoración crítica de la evolución hacia un ensanchamiento del campo reglamentario.

FUNCIONARIOS

(Véase FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS.)

CRESPO MONTES, L.: *Algunas puntualizaciones sobre la contratación de personal*. DA, 112, 1967, págs. 11-22.

Examina las causas de la contratación de personal por la Administración, que son de índole técnica o por razón de urgencia. Prosigue ocupándose de la remuneración de este personal y del caso peregrino de que sea mejor remunerado que el funcionario de carrera a través del mecanismo de sustitución en caso de vacante. Concluye propugnando que estos contratos deben ser inscritos en el Registro de Personal.

BIBLIOGRAFÍA

CHEMILLIER-GENDREAU, M.: *Le détachement dans la fonction publique*. RDSP, 4, 1967, págs. 647-691.

La agregación de funcionarios a organismos con destinos que no son los propios del Cuerpo al que pertenecen se ha hecho demasiado frecuente, por el aliciente de la mejor remuneración que se obtiene en las entidades paraestatales. Todo ello crea una problemática que es estudiada con minuciosidad, sin descuidar los efectos prácticos que esta situación produce y aun los datos estadísticos en que se apoya la autora para sus conclusiones.

HOURLICQ, Jean: *La région et la fonction publique*. RA, 118, 1967, páginas 449-452.

El Instituto Francés de Ciencias Administrativas ha publicado el «Cuaderno número 1», con un estudio de Marceau LONG, sobre el mismo tema que sirve a M. HOURLICQ para formular algunas reflexiones acerca de la cooperación de los funcionarios afectos al Prefecto de cada una de las 21 regiones creadas desde 1955 para la programación económica. Estos funcionarios no dejan de estar sometidos al especial ambiente de concepción y programación que ha de someterles a tendencias que ya comienzan a reflejarse y que el autor recoge.

ROBERT-DUVILLIERS, P.: *Le statut de la fonction publique algérienne*. RA, 118, 1967, págs. 404-412.

El 8 de junio de 1966 se ha publicado un conjunto de textos reguladores de la función pública argelina que merecen un amplio comentario del autor. Se ocupa sucesivamente de su campo de aplicación, de las obligaciones y derechos de los funcionarios, de los órganos consultivos, del reclutamiento, de su remuneración y régimen social y de las situaciones administrativas.

GRANDES CIUDADES

MOUCHET, Carlos: *Ordenamiento y gobierno de las áreas metropolitanas. El problema de Buenos Aires*. RADPU, 24, 1967, págs. 13-42.

Exposición del problema que plantean en el mundo de nuestros días las grandes

aglomeraciones urbanas. La segunda parte contiene un examen específico de la gran ciudad de Buenos Aires y de cómo se ha ensayado afrontar los enormes problemas que plantea.

TOLLENAERE, V. de: *Les grandes agglomérations*. ReAd, 10, 1967, págs. 221-228.

Con motivo de la constitución de una Comisión para proponer medidas legislativas en relación con la convivencia de las dos comunidades lingüísticas de Bélgica, se ha abordado el tema de creación de un distrito administrativo especial sobre la base de la aglomeración urbana de Bruselas, y a tal finalidad, hace sugerencias el autor acerca de su posible institucionalización.

HISTORIA DE LA ADMINISTRACION

RIERA, Georges: *Le Jacobinisme et le mythe de sa survivance*. RA, 117, 1967, págs. 253-259, y 118, 1967, páginas 388-395.

Exposición del ideario de los jacobinos, constituido por un compuesto de virtud abstracta y de arrivismo político. La estructura del estudio está dividida en apartados dedicados a las ideas políticas de los jacobinos, sus tesis económicas y religiosas. Termina con un análisis de los métodos de los seguidores de ROBESPIERRE y SAINT JUST. El trabajo se termina con el examen de los jacobinos de hoy, representados, sin duda, por el ideario del Partido radical.

STANCAMPIANO, E.: *Dai Consilia regis medioevali al Consiglio di Stato moderno*. B, núm. 10, octubre 1967, páginas 339-40.

Brevísimo artículo, en el que se contiene una serie de apuntes históricos sobre el origen y la evolución del Consejo de Estado italiano.

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

CANNADA-BARTOLI, E.: *Natura giuridica del provvedimento di liquidazione degli usi civici mediante compen-*

si, RTDP, julio-septiembre 1967, páginas 535-555.

Se estudia la evolución histórica y la naturaleza jurídica del acto comisarial de determinación de las compensaciones a efectos de liquidación de los usos que gravan tierras no pertenecientes a los Ayuntamientos, Universidades o Asociaciones agrarias (Ley de 16 de junio de 1927, núm. 1.766).

COLTELLI, R.: *Note sui limiti della tutela degli interessi privati nel giudizio amministrativo di legittimità.* RTDP, abril-junio 1967, págs. 340-383.

Estudio sobre el problema de la individualización de los intereses privados, protegidos por el artículo 26 del t. u. del Consejo de Estado en el juicio administrativo de legitimidad. Se hace especial referencia al juicio de impugnación ante el Consejo de Estado.

MANFREDI, M.: *La riforma del contenzioso tributario.* NRLDG, núm. 10, 1967, págs. 1.168-72.

Exposición del alcance del proyecto de ley número 3.829, sobre la reforma de contencioso tributario presentado a la Cámara de Diputados por el ministro PRETI el 23 de febrero de 1967. Dicho proyecto se compone de cuatro partes: la primera concierne a la competencia y composición de las Comisiones tributarias; la segunda regula el procedimiento ante ellas; la tercera se dedica a la organización y funcionamiento de las Secretarías de las Comisiones tributarias, y la cuarta comprende las disposiciones transitorias y finales.

Gizzi, E.: *La nuova disciplina del contenzioso elettorale amministrativo.* RTDP, enero-marzo 1967, págs. 217-233.

Estudio de las modificaciones sufridas por el contencioso electoral administrativo después de la Ley de 23 de diciembre de 1966, número 1.147, que ha intentado colmar la laguna que había producido la sentencia de la Corte Constitucional número 93, de 27 de diciembre de 1965, al declarar inconstitucionales una serie de normas de las leyes electorales.

JUSTICIA CONSTITUCIONAL

VARIOS: *La institución del «Ombudsman».* RCAPR, 3, 1967, págs. 313-378.

Constituye un estudio presentado a la Cámara de Representantes de Puerto Rico. En la primera parte se expone cómo ha sido configurada y modo de actuación de esta institución en Suecia, Finlandia, Dinamarca y Nueva Zelanda. En la segunda se examina la adaptación a la configuración jurídico-política de Puerto Rico.

MOVIMIENTOS

SÁINZ, M.: *Efectos del matrimonio sobre los inmuebles adquiridos en España por los norteamericanos.* ADC, 4, 1966, págs. 195-228.

El imperio de la ley territorial hace que el artículo 10 del Código civil sujete a la propiedad radicante en España al Derecho español; pero ello comporta numerosas implicaciones que son examinadas por el autor a la luz del Derecho y jurisprudencia norteamericanos y españoles.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

GARRI, F.: *In tema di delega, concessione e affidamento ad enti pubblici della progettazione ed esecuzione di opere pubbliche.* RTDP, abril-junio 1967, págs. 384-457.

Examen de los casos de delegación del Estado a entes públicos del planeamiento, dirección y ejecución de obras públicas.

SILVERA, Víctor: *La structure du cinquième gouvernement de la cinquième République.* RA, 117, 1967, páginas 269-275.

En abril de 1967 se constituyó en Francia un nuevo Gobierno, que se compone de quince Ministros de Departamento, cinco Ministros de Estado, un Ministro delegado ante el primer Ministro y siete Secretarios de Estado. El autor examina la competencia de los nuevos Ministerios y de los Secretarios de Estado, acerca de las cuales formula unas conclusiones críticas, en cuanto a su inserción orgánica.

BIBLIOGRAFÍA

TRIKAMIDAS, P.: *El Tribunal Supremo de la India*. RCIJ, 1, 167, págs. 85-108.

Detallada exposición de la constitución y funcionamiento del Tribunal Supremo de la India. Sus competencias vienen determinadas en la Constitución, que es analizada por el autor del estudio en relación a cómo han sido cumplidas en la práctica.

V. S.: *La réforme de la Cour de Casation*. RA, 118, 1967, págs. 444-447.

La Ley de 3 de julio de 1967 contiene la reforma de la «Cour de Casation» de Francia. Ello mueve al autor a exponer su nueva composición y estructura, su constitución funcional, las prerrogativas del primer Presidente y del Fiscal general, así como las disposiciones de la Ley en relación con los procedimientos, concluyendo con un juicio crítico de la reforma.

PATRIMONIO

CERVATI, G.: *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*. RTDP, enero-marzo 1967, páginas 88-141.

Extenso análisis de la vigente legislación (Ley de 16 de junio de 1927, núm. 1.766, y Reglamento de 26 de febrero de 1928, número 332) sobre los conceptos de bienes comunales.

PLANES PROVINCIALES

GRAULLERA, J.: *Contratación y aportación financiera en las obras de electrificación e instalación telefónicas*. DA, 113, 1967, págs. 25-38.

Exposición de la normativa acerca de la financiación, en el ámbito rural, de las instalaciones de suministro de electricidad y de comunicación telefónica, con apreciaciones críticas acerca de su resultado y soluciones para una mayor eficacia en estos empeños.

HOURTICQ, J.: *La planification régionale*. RA, 117, 1967, págs. 314-318.

El autor reflexiona acerca de las estructuras orgánicas regionales para desarrollar

el V Plan francés que concluirá en 1970. Particular atención le merece el estudio de las competencias del Prefecto regional y sus relaciones con la Comisión Regional y el estudio que sobre la planificación regional ha publicado Marcel PINET en el «Cuaderno número 1», que bajo el título «Régionalisme en pratique» ha editado el Instituto Francés de Ciencias Administrativas.

KRIEGER VASENA, A.: *La planificación en la Argentina: Fallas en la implementación*. RADPU, 24, 1967, páginas 7-12.

El Plan de Desarrollo 1965-69 de la República Argentina, que fué seriamente concebido, no ha llegado a ejecutarse. El autor examina las causas de esta brecha entre la concepción y la ejecución del Plan y estudia sus remedios.

NEGRÓN, L.: *La planificación urbana en Puerto Rico y el debido proceso de la ley*. RJUPR, 1, 1967, págs. 61-86.

El autor examina el modo de aplicación en su país de las técnicas de expropiación para la construcción de viales y de edificios para servicios públicos, muy particularmente para necesidades culturales. Contiene numerosas valoraciones críticas de la aplicación de la Ley de Planeamiento de 1962, en sus diversas incidencias sobre la propiedad privada.

PLANIFICACION

La Administración del desarrollo en Africa Oriental (Development Administration in East Africa). JLAO, vol. VI, n.º 1, enero 1967, páginas 6-12.

Interesante artículo, en el que se señalan los problemas que se le plantean a las nuevas naciones en el montaje de la planificación de su desarrollo. El autor recomienda que los planes de desarrollo «se fundamenten en los recursos reales; es equivocado planificar en función de las necesidades, porque el programa resultante estará siempre por encima de las posibilidades». La maquinaria administrativa del plan es objeto también de estudio. El au-

tor cree que el mejor sistema es el de Malasia, en el que se encomienda la gestión al primer Ministro adjunto del Gobierno, y el peor, el de Filipinas, al crear un órgano de ejecución del plan con facultades de interferencia en la gestión de todos los demás Departamentos, sin una responsabilidad bien definida en cuanto a los resultados.

PUERTOS

SOLÉ, D.: *Regimen administrativo del lavoro portuale*. RTDP, enero-marzo 1967, págs. 234-292.

Extenso análisis de la disciplina positiva y organización administrativa del trabajo portuario en Italia.

REFORMA ADMINISTRATIVA

SCHNUR, Román: *La réforme administrative dans la République Fédérale allemande*. RA, 117, 1967, págs. 319-326.

El autor explica a qué órganos pertenece la competencia para establecer reformas administrativas, competencia muy repartida en el ámbito municipal, de distrito y de región, aparte la de los Estados federados. La exposición se continúa en relación con las tendencias reformistas en relación con cada una de las tres divisiones orgánicas territoriales de menor entidad que lleva como colofón una conclusión global.

RELACIONES PUBLICAS

ALVARES, Walter: *A tecnologia moderna e a autonomia do Direito da electricidade*. RDB, 86, 1966, págs. 34-51.

Las nuevas aplicaciones tecnológicas exigen nuevas regulaciones jurídicas. El derecho de la electricidad está constituido por reglas provenientes del Derecho privado y por reglamentos de la Administración, así como por normas del Derecho mercantil. Ello obliga a constituir un Derecho especial con el conjunto de normas aplicables, debidamente adaptadas.

MOUGNIOT, Roger: *Les problèmes des relations publiques dans l'Administration*. RA, 117, 1967, págs. 335-337.

El autor examina el campo de las relaciones públicas en la Administración, examinando sucesivamente las dificultades en este ámbito, el papel de las relaciones públicas en materia administrativa, su especialidad según la naturaleza del servicio público al que sirven, la estructura que han de adoptar y la técnica a emplear, que no difiere de la de las grandes empresas.

SANIDAD

DE CESARE, G.: *L'Istituto Superiore di Sanità*. RTDP, julio-septiembre 1967, págs. 584-602.

Estudio sobre el origen, naturaleza jurídica, organización, competencia y actividad del Instituto Superior de Sanidad italiano.

SERVICIOS PUBLICOS

ANDERSON, W. C.: *The Prices and Incomes Policy and the Public Services (La policía de precios y de rentas y los servicios públicos)*, PA, volumen 45, otoño 1967, págs. 261-268.

Se estudian los diversos ensayos de implantación de una política de rentas y de precios en Gran Bretaña, desde la primera tentativa de Sir STAFFORD CRIPPS en 1948, hasta la de WILSON de julio de 1966. La política del actual Premier se elogia notablemente por su éxito; pero la evolución posterior a este trabajo (abril de 1967) desmiente tristemente las predicciones favorables que se hacen en la página 265. Más interés tiene el que se postule la conveniencia de que los servicios públicos —y su personal, incluido los funcionarios— no sufran con mayor rigor el peso de las medidas restrictivas que acompañan a todo intento de política de ventas, y la insistencia en que se supere de una vez esta misma equiparación de política de rentas con elevación de la presión fiscal y congelación de salarios. Todo ello es de evidente actualidad también en España.

BIBLIOGRAFÍA

GUTIÉRREZ, B.: *La reglamentación de la industria de gas embotellado en Puerto Rico*. RJUPR, 1, 1967, páginas 143-175.

La Ley de Servicio Público de 1962 se inspiró en la experiencia de los servicios públicos en U. S. A. El trabajo constituye una exposición de los esquemas de organización de los servicios de este carácter en Estados Unidos y de su proyección, en cuanto a una futura regulación de la industria de gas líquido.

TRAFICO

CASAL, F., y VALEIRAS, I.: *Rentabilidad del alumbrado de carreteras*. ROP, 3.027, 1967, págs. 557-565.

Constituye la primera parte de un trabajo cuya publicación se concuirá en otro número. Analiza la incidencia de la iluminación de las carreteras en la disminución de los accidentes, en las horas de oscuridad, y el presupuesto de instalación de iluminación en las carreteras de gran tráfico.

TRANSPORTES

RICHARDSON, J. J.: *The Transport Holding Company and the Transport White Paper (La «Transport Holding Company» y el libro blanco sobre transporte)*, PA, vol. 45, otoño 1967, págs. 305-313.

La nacionalización de los transportes decretada por el Gabinete laborista posterior a la Segunda Guerra Mundial no fué totalmente desmontada por los conservadores. y en 1962 la Comisión Británica de Transportes se subdividió en varias ramas, una de las cuales es la «Transport Holding Co.», dedicada al transporte por carretera. Es un órgano muy complejo, que ha incorporado —respetando sus características y cierto grado de autonomía— a unas 140 empresas de transporte por carretera, tanto de viajeros como de mercancías e incluso puramente turísticas, como la famosa «Agencia Cook». Se estudia su composición, funcionamiento y perspectivas, a la vista del libro blanco sobre «Política de Transportes», publicado en julio de 1966.

TURISMO

CASTIGLIA, G.: *Strumenti del piano di rinascita della Sardegna in materia turistico-alberghiera*. RTDP, enero-marzo 1967, págs. 182-196.

Estudio de la estructura y objetivos del Ente Sardo de Industrias Turísticas (ESIT), creado por la Ley regional de 22 de noviembre de 1950, núm. 62.

D'ALBERGO, S.: *Gli enti pubblici nel turismo*. RTDP, enero-marzo 1967, págs. 78-87.

El autor dedica su estudio a la intervención estatal en el campo del turismo. La traducción en términos organizativos de un interés estatal al desarrollo del turismo no solamente se ha actuado en Italia con la imputación a un módulo organizativo centralizado (Ministerio del Turismo y del Espectáculo, creado en 1959), sino también con la creación de organismos públicos operantes en el plano nacional y local (ENIT, entes provinciales para el turismo).

URBANISMO

ALONSO-MISOL, R.: *Meditaciones urbanísticas sobre Madrid*. ROP, 3.027, 1967, págs. 567-586.

Las meditaciones del autor se concretan en los problemas de vialidad de las calles madrileñas, propugnando la construcción urgente de pasos a distinto nivel. También se ocupa de la creación de zonas verdes, con una referencia a los grupos escultóricos en las plazas.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Las licencias urbanísticas*. REV. 154, 1967, páginas 498-543.

Constituye un amplio estudio de la normativa de la concesión de las licencias urbanísticas, principalmente de la de construcción. El estudio se realiza sobre un esquema determinado por los requisitos para la obtención, el procedimiento de concesión, los efectos de la solicitud y concesión de la licencia y las causas de su extinción.

ABREVIATURAS

A	=	Amministrae.
AS	=	Analise Social.
AJCL	=	The American Journal of Comparative Law.
B	=	Burocrazia.
BAyBZ	=	Bayerische Beamtenzeitung.
BCIJ	=	Boletín de la Comisión Internacional de Juristas.
BDMG	=	Boletín de Documentación. Ministerio de la Gobernación.
DA	=	Documentación Administrativa.
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung.
DVwB	=	Deutsches Verwaltungsblatt.
JLAO	=	Journal of Local Administration Overseas.
LG	=	Local Government.
MOCRE	=	Moneda y Crédito.
NRLDG	=	Nuova Dassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza.
PA	=	Public Administration.
RA	=	La Revue Administrative.
RADPU	=	Revista de Administración Pública (Buenos Aires).
RADPURP	=	Revista de Administración Pública (Puerto Rico).
RARI	=	Rivista Amministrativa della Republica Italiana.
RCAPR	=	Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico.
RCIJ	=	Revista de la Comisión Internacional de Juristas.
RDA	=	Rivista de Direito Administrativo.
RDAg	=	Revista de Derecho Agrario.
RDJ	=	Revista de Derecho Judicial.
RDPSP	=	Revue de Droit Public et de la Science Politique.
ReAd	=	Revue de l'Administration. Bruselas.
REAS	=	Revista de Estudios Agrosociales.
REVL	=	Revista de Estudios de la Vida Local.
RFC	=	Revista del Foro Canario.
RICA	=	Revista Internacional de Ciencias Administrativas.
RIULA	=	Review of the International Union of Local Authorities.
RJC	=	Revista Jurídica de Cataluña.
RJUPR	=	Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico.
ROP	=	Revista de Obras Públicas. Madrid.
RTDP	=	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico.
STOPA	=	La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione.
VwA	=	Verwaltungsarchiv.
VwP	=	Verwaltungspraxis.
WLR	=	Washington Law Review.

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

BIMESTRAL

Director: Jesús FUEYO ALVAREZ.

Secretario: José María CASTÁN VÁZQUEZ.

SUMARIO DEL NUM. 155 (septiembre-octubre 1967)

Estudios:

Jesús FUEYO: "Sobre el saber político actual".

Luigi ZAMPETTI: "Alberico Gentili".

Jorge ESTEBAN: "La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes".

Hermann OEHLING: "Las consecuencias políticas de las nuevas armas".

Manuel RAMÍREZ CONZÁLEZ: "Régimen de partidos en los países africanos de habla francesa".

Jorge USCATESCU: "Aniversario de la Revolución rusa".

Isldoro ALONSO HINOJAL: "La sociología de la familia hoy".

Notas:

José María NIN DE CARDONA: "El concepto teórico y práctico de Gobierno según Hermann Finer".

Ignacio de AROCENA: "Sobre la idea de la Historia de Lévi-Strauss".

Mundo hispánico:

Efrén CÓRDOVA: "La izquierda democrática latinoamericana en la doctrina y en la práctica".

Crónicas.

Sección bibliográfica:

Recensiones. - Noticias de libros. - Revista de Revistas. - Libros recibidos. - Bibliografía.

PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España	300 pesetas.
Portugal, Hispanoamérica y Filipinas	350 "
Otros países	400 "
Número suelto	80 "

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, Alvaro ALONSO-CASTRILLO, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO HODRÍGUEZ, Gregorio BURGUENO ALVAREZ, Juan Manuel CASTRO RIAL, Rodolfo GIL T. BENUMEYA, Antonio de LUNA GARCÍA (†), Enrique LLOVET, Enrique MANERA, Luis GARCÍA ARIAS, Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA, Jaime MENÉNDEZ, Bartolomé MOSTAZA, Fernando MURILLO RUBIERA, Jaime OJEDA EISELEY, Marcelino OREJA ACUIRRE, Román PERPIÑÁ CRAU, Fernando de SALAS, Juan de ZAVALA CASTELLA.

Secretaría: Julio COLA ALBERICH.

SUMARIO DEL NUM. 94 (noviembre-diciembre 1967)

Estudios:

- “Socialismo africano: rebelión permanente” por Luis Felipe de OLIVEIRA E CASTRO.
“Invierno de la discordia y algo más”, por Jaime MENÉNDEZ.
“La política exterior de la U. R. S. S.”, por Stefan GLEDJURA.

Notas:

- “Superpotencias, estructuras regionales y vertebración mundial”, por Leandro RUBIO GARCÍA.
“Iberoamérica: coincidencia de rivales”, por Salvador BERMÚDEZ DE CASTRO.
“Malta: problemas y perspectivas”, por Francesco LEONI.
“El tiempo y la fuerza en la evolución de la crisis árabe-sionista”, por Rodolfo GIL BENUMEYA.

Cronología.

Sección bibliográfica.

Recensiones.

Noticias de libros.

Revista de revistas.

Fichero de revistas.

Actividades.

Documentación internacional:

- “La Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas”, por José María CORDERO TORRES.

PRECIO DE SUSCRIPCION ANUAL

España	250	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 POLITICA SOCIAL

TRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: 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 PINERO, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mariano UCELAY REPOLLÉS.

Secretario: Manuel ALONSO OLEA.

SUMARIO DEL NUM. 74 (abril-junio 1967)

Ensayos:

José M. CATHARINO: "El trabajo en América Latina".

Miguel RODRÍGUEZ PIÑERO: "El régimen jurídico del despido y el Real Decreto de 22 de julio de 1928".

Juan Eugenio BLANCO: "La consideración igual de los iguales".

Crónicas:

Crónica nacional, por Luis LANCA.

Crónica internacional, por Miguel FAGOAGA.

Actividades de la O. I. T., por C. FERNÁNDEZ.

Jurisprudencia:

Jurisprudencia sobre Servicios Médicos de Empresa, por M. ALONSO OLEA.

Jurisprudencia administrativa, por José PÉREZ SERRANO.

Jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo, por Arturo NÚÑEZ SAMPER.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sala VI, por Héctor MARAVALL CASESNOVES.

Recensiones.

Noticias de libros.

PRECIOS 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).

ULTIMAS NOVEDADES PUBLICADAS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

LA MENTALIDAD MODERNA

Por *Jesús FUEYO ALVAREZ*.

Los Estudios que se integran en este volumen suponen un intento de recapitular la génesis intelectual del Estado moderno y su específica legitimidad. Todos estos trabajos ponen de manifiesto como en el ámbito de las formas políticas se vive una época de superación de la llamada sociedad tradicional, de las posturas reaccionarias y progresistas, denunciando así la metamorfosis de la política. Se trata de una investigación profunda y aguda sobre la contextura mental del hombre moderno y su proyección en el tema de la modernidad. El libro traduce la enorme preocupación de estos temas de la política dentro de la mentalidad moderna. Los sugestivos capítulos que contiene se refieren a «La génesis espiritual de la modernidad», «El sentido del Derecho y el Estado moderno», «Estado moderno y decadencia española», «La sociedad como entidad (Las formas de determinación equitativa de la sociedad moderna)», «Tomás Moro y el utopismo político», «Humanismo europeo y humanismo marxista», «La mentalidad política moderna».

Colección «Ideologías Contemporáneas».

Formato: 14,5 x 20.

Precio: 250 pesetas.

Edición 1967. 402 págs.

LA FUNCION POLITICA DEL EJERCITO

Por *Hermann OEHLING*.

El gran tema del protagonista de los ejércitos regulares en la actividad del mundo presente es uno de los que tienen mayor valor significativo dentro de las fuerzas políticas. Esta cuestión está ligada a la organización de la defensa, como un problema permanente y básico de toda organización política. La acción política, económica o de bienestar ha de tener presente las exigencias de la defensa, y por eso tiene que proyectarse en base de una economía desarrollada, una sociedad equilibrada y un progreso fomentado sobre la formación técnica y científica. Esta obra pretende dar respuesta a algunas de las cuestiones que el tema plantea. Su contenido pretende armonizar los diversos aspectos político, social y jurídico que se insertan en esta función política del Ejército. Su contenido se refiere al juego entre el ejército y la política y el fenómeno de su intervención en ella. Está enriquecida con numerosos Apéndices sobre la situación de las fuerzas armadas en las distintas áreas del mundo, tanto las de Hispanoamérica, como las de Oriente Medio,

pasando por las de la N. A. T. O. y de otros países. Completa la labor del autor una extensa y minuciosa bibliografía sobre el tema.

Colección «Ciencia Política».

Formato: 15,5 × 21,5.

Precio: 300 pesetas.

Edición 1967. 446 págs.

CAPITULACION SIN GUERRA

Por F. Otto MIKSCHE. Traducción de Luis CANO PORTAL.

Este libro pretende exponer cuál debiera ser la conducta de los gobernantes europeos ante la alternativa en que ha puesto al Viejo Continente la presión soviética, de un lado, y los errores americanos del otro. El autor analiza profundamente el gran peligro que hoy representa para el porvenir del mundo occidental el llamado «Tercer Mundo». Pretende una visión del futuro sobre el mundo en que vivimos y analiza sus perspectivas entre 1970 y 1980, y en ellas, el espacio vital que precisa la Europa Occidental para subsistir. La segunda parte de la obra examina la evolución de la N. A. T. O. y su declive, los problemas de la disuasión atómica, la verdadera naturaleza de un Pacto Atlántico con Europa y las condiciones mínimas militares y políticas de seguridad para la Europa Occidental.

Colección «Estudios Internacionales».

Formato: 15 × 21 cms.

Precio: 175 pesetas.

Edición 1967. 274 págs.

CÓMO DECIDE LA O. N. U.

Por John G. HADWEN y Johan KAUFMANN. Traducción por Francisco CÁDIZ DELEITO.

Los autores se han propuesto hacer saber al público profano el amplio alcance de las actividades económicas que llevan a cabo las Naciones Unidas en favor de los países miembros, y especialmente de aquellos que se califican de «menos desarrollados». Se describe así la estructura de este Organismo internacional, especialmente en lo referente a las cuestiones económicas, indicando además las funciones y los procedimientos que determinan el funcionamiento de esa estructura. Es un hilo orientador y eficaz para juzgar con objetividad el papel de las Naciones Unidas en la promoción y desarrollo económico de los países subdesarrollados. La obra obedece a una sistemática clara y expositiva de esta materia, que abarca desde los fundamentos en que se apoya la O. N. U., hasta los debates que en ella se producen para hacer ejecutivas sus decisiones y acuerdos. El libro contiene dos Apéndices ilustrativos sobre las resoluciones más importantes dictadas por la segunda Comisión de la Asamblea General y en relación con las contribuciones del Fondo Especial.

Colección «Estudios Internacionales».

Formato: 15 × 21 cms.

Precio: 250 pesetas.

Edición 1967. 357 págs.

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

CUATRIMESTRAL

CONSEJO DE REDACCION:

Presidente: Rodolfo ARGAMENTERÍA GARCÍA.

Francisco GARCÍA LAMIQUIZ, Carlos GIMÉNEZ DE LA CUADRA, José GONZÁLEZ PAZ, Carlos CAVERO BEYARD, José ISBERT SORIANO, Julio JIMÉNEZ GIL.

Secretario: Ricardo CALLE SÁIZ.

SUMARIO DEL NUM. 46 (mayo-agosto 1967)

Estudios:

- R. MARTÍNEZ COTIÑA: "Cambios en la planificación económica en la U. R. S. S".
José Luis ASENJO MARTÍNEZ: "Las nuevas tablas *Input-output* en la Industria Papelera Española".
Stefan GLEJDURA: "La economía yugoslava".
Manuel GARRO QUIROGA: "Aspectos sociales de la reforma agraria en Polonia".
José VILLA RODRÍGUEZ: "El acuerdo internacional sobre el estaño de 1965".
Ramiro V. PUIG: "La industria corchera nacional" (Notas para su posible reestructuración).

Documentación:

- Rodolfo ARGAMENTERÍA GARCÍA: "El problema dimensional de la Empresa española y la Cooperación".
Anthony BOTTOMLEY: "Empleo artesanal en el Ecuador".
R. H. MILLS: "El milagro español: Desarrollo y transformaciones de la economía española en el período 1959-1965".
R. C.: "Informa de informes".
"Funciones y organización del Banco de Inglaterra".
"Reformas económicas en la Unión Soviética".
"Estructura de la coordinación de la Banca Central Latinoamericana".

Reseña de libros.

PRECIOS DE LA SUSCRIPCION 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. 155 (septiembre octubre 1967)

- I. *Sección doctrinal:*
Luis JORDANA DE POZAS: "La previsible alteración de nuestra división territorial".
Ramón MARTÍN MATEO: "El futuro de los bienes comunales".
Esteban GAJA MOLIST: "La excedencia en la Administración local".
- II. *Crónicas:*
Manuel BALDASANO DE PADURA: "Medición de tiempos de trabajo en la Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local".
- III. *Estadística:*
Ignacio BALLESTER ROS: "La evolución de la población española, a escala provincial, durante el período 1960-1965".
- IV. *Jurisprudencia*, por Nemesio RODRÍGUEZ MORO:
A) Comentario monográfico: Exención de derechos y tasas por apertura de establecimientos.
B) Reseña de sentencias.
- V. *Crónica legislativa*, por P. PONCE.
- VI. *Sección informativa:*
La actualidad local a través de la Prensa:
a) España.
b) Extranjero.
- VII. *Bibliografía.*
- VIII. *Revista de Revistas.*

SUMARIO DEL NUM. 156 (noviembre-diciembre 1967)

- I. *Sección doctrinal:*
José M.^a BOQUERA OLIVER: "La Provincia, cauce de representación política".
Miguel MONTORO PUERTO: "El procedimiento administrativo en la declaración de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional".
- II. *Crónicas:*
IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios.
Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ: VIII Curso sobre "Problemas políticos de la Vida local" en Peñíscola (Castellón).
- III. *Estadística:*
Ignacio BALLESTER ROS: "Las cuentas de las Corporaciones locales en el año 1965".
- IV. *Jurisprudencia*, por Nemesio RODRÍGUEZ MORO:
A) Comentario monográfico: Sobre la instalación en suelo público municipal de centros subterráneos de transformación de energía eléctrica.
B) Reseña de sentencias.
- V. *Crónica legislativa*, por P. PONCE.
- VI. *Sección informativa:*
La actualidad local a través de la Prensa:
a) España.
b) Extranjero.
- 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 Morato, 7.—MADRID-10

DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA

SUMARIO DEL NUM. 104

1. *Carta-Editorial.*

2. *Estudios:*

«Organismos autónomos y recursos de alzada», por Aurelio GUAITA.

«La función coordinadora de la Administración y los organismos autónomos», por Fernando BENZO MESTRE.

«El personal de los organismos autónomos», por Juan Luis de la VALLINA VELARDE.

3. *Notas:*

«La clasificación de puestos de trabajo y plantillas orgánicas en los organismos autónomos», comunicación de Juan ALFARO Y ALFARO a la IV Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa.

«Actitudes de los funcionarios de organismos autónomos hacia su futuro Estatuto de Personal», comunicación de Francisco ANSÓN OLIART a la IV Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa.

«El personal laboral en los organismos autónomos», comunicación de Antonio FERNÁNDEZ LÓPEZ a la IV Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa.

«Orientaciones para un Estatuto de Personal de organismos autónomos», comunicación de Javier GÁLVEZ y Alfonso SORIANO a la IV Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa.

«Justificación de la creación de organismos autónomos y empresas nacionales», comunicación de Antonio de Juan ABAD a la IV Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa.

4. *Documentación:*

1. *Crónica:*

La IV Semana de Estudios sobre Reforma Administrativa.
Normas para la utilización oportuna del personal auxiliar.

2. *Casos prácticos:*

Supuesto práctico.

3. *Crónica legislativa sistematizada.*

4. *Jurisprudencia contencioso-administrativa.*

5. *Bibliografía:*

Bibliografía sobre entidades estatales autónomas.

Reseña de libros.

Resumen de revistas.

5. *Apéndice:*

Hoja de sugerencia.

SECRETARIA GENERAL Y REDACCION:

Alcalá Galiano, 10 (Madrid) - Teléfono 219 03 00 (235)

ADMINISTRACION:

Trafalgar, 29 - Teléfono 257 07 05 - Madrid - 10

	<u>España</u>	<u>Extranjero</u>
	<u>Pesetas</u>	<u>Dólares</u>
Precio del ejemplar	40	1
Suscripción anual	325	7
Suscripción anual para funcionarios	250	—

OBRAS EN PRENSA QUE COMO NOVEDADES OFRECE EL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

LA MENTALIDAD MODERNA

Por Jesús FUEYO ALVAREZ

Los Estudios que se integran en este volumen suponen un intento de recapitular la génesis intelectual del Estado moderno y su específica legitimidad. Todos estos trabajos ponen de manifiesto cómo en el ámbito de las formas políticas se vive una época de superación de la llamada sociedad tradicional, de las posturas reaccionarias y progresistas, denunciando así la me amorfosis de la política. Se trata de una investigación profunda y aguda sobre la contextura mental del hombre moderno y su proyección en el tema de la modernidad. El libro traduce la enorme preocupación de estos temas de la política dentro de la mentalidad moderna. Los sugestivos capítulos que contiene se refieren a «La génesis espiritual de la modernidad», «El sentido del Derecho y el Estado moderno», «Estado moderno y decadencia española», «La sociedad como entidad (Las formas de determinación equitativa de la sociedad moderna)», «Tomás Moro y el utopismo político», «Humanismo europeo y humanismo marxista», «La mentalidad política moderna».

Colección «Ideologías Contemporáneas». Edición 1967. Precio: 250 pesetas.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

Plaza de la Marina Española, 8.

MADRID (13).

EL PRINCIPIO DE «SUPRANACIONALIDAD»

Por Francis ROSENSTIEL

Traducción por Fernando MURILLO RUBIERA

Se trata de un ensayo sobre las relaciones de la Política y el Derecho. La idea de «supranacionalidad», como categoría jurídica, ha planteado siempre una gran polémica. No parece que sea un puro concepto jurídico. En el actual estado de cosas sirve más para definir las relaciones entre los países europeos con voluntad de unidad y el mantenimiento, al propio tiempo, de lo que son insoslayables prerrogativas de las soberanías nacionales. La noción de una «supranacionalidad» plantea una idea revolucionaria si se vincula a unidades económicas y políticas que superen los históricos integracionismos nacionales. Sobre este tema, esta obra es penetrante en su análisis y en su crítica. En ella se examinan la esencia política de la soberanía, las relaciones entre soberanía y «supranacionalidad» y la «supranacionalidad» y el federalismo. Sobre las dimensiones ideales de este principio, el autor examina los fenómenos jurídicos que de ella se derivan y las consecuencias políticas de la aplicación del mismo, en orden a la naturaleza administrativa de las competencias y la naturaleza interestatal de los poderes.

Colección «Estudios Internacionales». Edición 1967. 220 páginas. Formato: 14,5 × 21,5
Precio: 175 pesetas.