

RESEÑA DE LIBROS

014.3

MONTORO PUERTO, MIGUEL: *Contratos administrativos atípicos*. «Estudios Administrativos, ENAP». Madrid, 1969, 106 pp.

La carencia en nuestro Derecho positivo de una estructuración general y unitaria de los contratos administrativos ha sido durante largo tiempo tema de polémica e insatisfacción para nuestra doctrina. La aparición de la reciente legislación española sobre contratos del Estado constituyó una respuesta a aquella necesidad de estructuración unitaria. Pero el intento—sin dejar de constituir un avance—no significa una regulación total, sino incompleta y generadora de un nuevo dato de complejidad en el siempre confuso y polémico concepto del contrato administrativo.

Ante esta situación, aborda Montoro Puerto el problema de la existencia de una serie de tipos contractuales distintos de los regulados expresamente en los textos legales o reglamentarios, y, más ambiciosamente, la posibilidad de estructuración de diversos contratos mercedores de la calificación de administrativos.

En la primera parte, de las tres en que se divide el libro, analiza las instituciones jurídicas como figuras no exclusivas del Derecho público o privado, sino dotadas de una única identidad lógica. Este es el enfoque con el que, a continuación, el autor estudia la figura jurídica del contrato. La evolución histórica del mismo le lleva a la distinción de contratos típicos y contratos atípicos. Esta última categoría constituye el contenido de la segunda parte de la obra.

La admisión de la categoría de los contratos atípicos en el Derecho administrativo ocupa toda esta segunda parte, en la que el autor remarca la importancia de la distinción previa entre atipicidad absoluta y atipicidad relativa, derivada de la traslación frecuente al Derecho administrativo de tipos contractuales disciplinados total o parcialmente por el Derecho civil o mercantil. Y ello porque esta traslación del tipo puede sin duda arrastrar consigo la traslación de la regulación íntegra o, por el contrario, tan sólo de manera parcial.

La tercera parte del libro está dedicada íntegramente al análisis, a la vista de la Ley de contratos del Estado, de los contratos administrativos atípicos, con distinción de las dos esferas territoriales de nuestra Administración: estatal y local.

Por lo que se refiere a la Administración estatal, examina las disposiciones contenidas en los artículos 1 al 18 de la Ley de 8 de abril de 1965, poniendo de manifiesto cómo en ellos no se contiene la específica regulación de unos tipos contractuales concretos, sino sólo una serie de principios generales a los que habrán de ajustarse cuantos contratos tengan por objeto el señalado en dichos preceptos. La amplitud del esquema legal—concreta el autor—impide la admisión de tipos nuevos.

En el ámbito de la contratación local, y tras unas consideraciones en torno a la contratación de las Corporaciones locales, sostiene la existencia, desde el punto de vista administrativo, de una atipicidad absoluta de contratos de las Corporaciones locales, de forma que éstas pueden estipular aquellos tipos contractuales que ten-

gan por conveniente, incluso creando figuras *ex novo*.

Estas ideas, no obstante, han de ser matizadas a la vista del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, ya que en éste se regulan los contratos de concesión, arrendamiento y concierto.

La obra constituye, en suma, una valiosa aportación para clarificar figuras y conceptos en un terreno de perfiles tan ambiguos y difíciles como es el de la contratación administrativa.—P. G. M.

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO: *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho administrativo español*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1970, 253 pp.

Hasta el momento, los estudios en los países de raigambre jurídico-administrativa se habían dirigido a temas generales sin descender a detalles aplicativos en los distintos campos en los que se plantean profundamente las instituciones generales. Así, pues, la monografía de Baena del Alcázar sobre un tema tan concreto y de tanto interés y complejidad como son los transportes por carretera, constituye una valiosa aportación al estudio de la Parte Especial del Derecho administrativo.

El presente estudio responde a su título, ya que limita el examen al aspecto jurídico-administrativo, sin entrar en las consideraciones de tipo jurídico-mercantil que indudablemente se plantean en muchos casos. Por otra parte, el mismo autor aclara que su trabajo se limita a los transportes mecánicos, excluyéndose, por

tanto, los transportes de tracción animal, hoy de muy escasa importancia económica y que sólo se refiere al régimen normal de los transportes por carretera dentro del territorio nacional.

El autor realiza en primer lugar un examen detallado de la evolución legislativa sobre la materia analizando, sucintamente, la situación anterior a la Dictadura, para adentrarse en un estudio más detallado de la reglamentación durante la Dictadura y la República. Concluye este primer capítulo con el análisis de la legislación del nuevo Estado, y para una mejor comprensión divide la exposición en tres epígrafes dedicados respectivamente a los antecedentes inmediatos de la legislación actual, las líneas generales de las leyes y Reglamentos de Ordenación y Coordinación, y las nuevas perspectivas que se perfilan en las últimas disposiciones.

Aborda a continuación el tema de la calificación de la actividad, la cual se estima que corresponde a la de servicio público, tomando la palabra en sentido restringido, cuando se trata de transportes regulares de viajeros, mercancías o mixtas que requieren concesión para habilitar el ejercicio privado, y a la de interés público cuando se trata de transportes discrecionales.

Tras ocuparse de la actuación de los entes locales, que plantea algunos problemas, tanto en sí como en cuanto a su coordinación con la actividad de la Administración Central, el autor examina toda una serie de cuestiones comunes a la concesión y a la autorización. Avoca a que una competencia única dentro del complejo orgánico de la Administración

Central, y a una relación jurídico-administrativa especial, que se concreta en un *status* atribuido a las empresas mediante su inscripción en registro administrativo.

En los dos últimos capítulos se estudian separadamente el régimen de concesión y el régimen de autorización. Respecto al primero se hace referencia al problema teórico de la conexión entre la concesión de servicio de transportes por carretera y la concesión de dominio público y concesión de obra pública. La cuestión central de este capítulo está constituida por la relación existente entre el concesionario y la Administración, analizando sucesivamente el nacimiento, contenido, modificación y extinción de esta relación. Para cerrar la exposición referente a las concesiones se hace referencia a la relación entre el concesionario y el usuario.

Respecto al régimen de autorización, el autor separa el tratamiento de los servicios regulares y de los discrecionales. Se estudian, en primer lugar, las autorizaciones en precario para servicios regulares, y, en segundo lugar, las restantes autorizaciones donde se distingue entre el régimen general y las otorgadas para los servicios de ferias, fiestas, mercados y romerías, haciéndose también una referencia final a las Agencias de Viajes.

Al final de este interesante trabajo se incluye un apéndice de legislación lo más completo posible sobre el tema y otro de jurisprudencia que recoge las principales sentencias del Tribunal Supremo y los dictámenes del Consejo de Estado sobre esta materia de los transportes por carretera. F. R. L.-D.

ARAGÓ, IGNACIO: *La integración hospitalaria y sanitaria*. «Ediciones Ariel». Barcelona, 1969, 319 pp.

Concordante con ese movimiento de validez general que pregona la necesidad de actuación conjunta en todas las grandes tareas que el Estado asume en la actualidad, recientemente se ha comenzado a hablar en no pocos países de la necesidad de una verdadera integración sanitaria. España no es una excepción y nadie en nuestro país se atreve prácticamente a discutir que la Sanidad pública, la Medicina social y los hospitales deben actuar en forma coordinada, bajo la dirección de un Ministerio de Sanidad.

Este es el núcleo central de atención del libro. La obra es sugestiva en su temática; sorprendente en su tratamiento. Lo primero, porque el problema de la sanidad interesa a todos y plantea, además, la existencia de dificultades que mueven a meditación; unas palabras del autor son bien expresivas en este sentido: «... aunque la vida humana no tiene precio, la Sanidad tiene (sin embargo) un presupuesto. Como no es posible alcanzar todos los objetivos al mismo tiempo, cabe pensar que la salud física, mental y social de la humanidad consumirá pronto partidas considerables en los presupuestos de todos los países. Habrá que recortar otras inversiones tradicionales, llámense éstas defensa; historia o monumentos nacionales.» Y es sorprendente esta obra en su tratamiento, porque su perspectiva es actual, dinámica, mueve a la eficiencia. Las tesis del autor a lo largo del libro son concluyentes:

a) Sólo será posible influir decisivamente sobre la salud del hombre si se logra eliminar la tremenda inercia de las estructuras sanitarias habituales.

b) La integración sanitaria es un modelo mental que plantea los problemas más allá de situaciones privilegiadas, competitivas y anacrónicas. La integración es necesaria, pero no basta: es necesario abrir un paso bien delimitado entre la integración sanitaria obligatoria y la libertad entendida como posibilidad de acción comunitaria.

c) El médico vive sumergido en un mar de información mal organizado y agitado por tremendos vendavales sociales, económicos y políticos... Por ello, es inevitable encaminar la acción y fundarla en una actitud reflexiva. Esta actitud analítica y reflexiva debe ser regional (la descentralización sanitaria—dice el autor—es en España inexcusable), voluntaria y pública.

Otras muchas tesis igualmente importantes se expresan en este libro, de objetivo ambicioso—incluso en la extensión de los temas tratados—, que concluye con una extensa parte final dedicada a resaltar la importancia y practicidad de la aplicación a este sector de modelos típicamente cibernéticos. «La aplicación de la mentalidad cibernética a la salud y la enfermedad descubre que la mayor parte de las actuaciones en estos campos son susceptibles de pasar a ser actividades mecanizables mucho más útiles y precisas y, sobre todo, menos absurdas e ilógicas que tales actuaciones.»—P. G. M.

GROSDIDIER DE MATONS, J.: *Le régime administratif et financier des ports maritimes*. «Bibliothèque de Droit Public». Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1969, 537 pp.

Grosdidier ha seguido en su estudio un método analítico, ya que éste es el único método que permite dar cuenta de la variedad de modos de gestión portuaria y de la elección de soluciones a los diferentes problemas que plantea la gestión. Al mismo tiempo, se ha destacado, con la ayuda del Derecho comparado, la existencia de una incipiente unidad en los modos de gestión de los puertos marítimos, debido a la similitud de los problemas técnicos planteados al personal que tiene la responsabilidad del buen funcionamiento de estos puertos.

La primera parte la dedica el autor a la elección de los regímenes de gestión y a la aparente diversidad de los puertos marítimos. Ahora bien, estudiar la elección entre los regímenes de gestión de los puertos comerciales equivale a estudiar la elección entre los regímenes de centralización y los regímenes de descentralización. En el campo portuario el uso y la ley han consagrado el uso del término «puerto autónomo», que designa el organismo portuario dotado de la personalidad moral, en condiciones fijadas por el legislador. La clasificación de los puertos según las diferentes funciones que puede ejercer el organismo portuario: obras, explotación, policía, recorta la clasificación basada en la existencia o no existencia de una personalidad moral portuaria. El organismo portuario puede: bien administrar el mínimo de servicios, bien

extender su actividad a todos o parte de los servicios administrativos relativos al puerto, bien tomar a su cargo las actividades industriales y comerciales, bien ser un concesionario de servicio público, sin atribuciones de poder público. Por el contrario, el puerto autónomo tiende a extender sus atribuciones administrativas y sus atribuciones industriales y comerciales; es el símbolo de la unidad de la función económica y administrativa portuaria.

Dentro de los puertos no autónomos, Grosdidier centra su atención en los regímenes de gestión de débil intervención estatal, tanto los puertos administrados por colectividades locales como los administrados por empresas privadas, y en los regímenes de gestión de fuerte intervención estatal, distinguiendo los puertos en los que se opera un reagrupamiento de funciones en beneficio del Estado de aquellos en los que la norma es la dispersión funcional.

La segunda parte de esta obra, la ejecución de los regímenes de gestión o la unidad real de los puertos marítimos, trata de los problemas comunes a todos los puertos marítimos, cualquiera que sea su modo de gestión, constituyendo la existencia de estos problemas comunes el lazo que une entre sí a los establecimientos portuarios, por encima de las diferencias nacidas por la existencia de sistemas de derecho autónomo. No cabe duda que se encontrarán sucesiva o simultáneamente problemas más jurídicos que económicos, o más administrativos que jurídicos, o más especialmente jurídicos, lo que, en una obra jurídica, no deja de tener inconvenientes. No cabe duda tampoco, que la meta de esta tesis es dar

a conocer el problema jurídico portuario, que no puede aislarse de su entorno económico y administrativo, lo que, además, aparece claramente en la gestión cotidiana del puerto marítimo.

Consecuentemente, los dos títulos de esta segunda parte se dedicarán al puerto como instrumento de una política económica y al puerto como instrumento de una política administrativa, destacando tanto el régimen jurídico de la gestión como su marco, así como la concentración de las funciones internas y la coordinación y control de las funciones externas.

La complejidad de la materia tratada hace que la presente obra no intente ser un manual o una enciclopedia de administración portuaria, sino que solamente intenta ser una introducción a unos vastos estudios y una invitación para llevar a cabo nuevos trabajos, únicos susceptibles de permitir las síntesis necesarias.—
F. R. L.-D.

TRIMARCHI, FRANCESCO: *Profili organizzativi della concessione di pubblici servizi*. Giuffré Editore. Milán, 1967, 148 pp.

La concesión de servicios públicos es, en opinión del autor, una institución con características propias y distintas de otros actos englobados bajo el mismo término de «concesión». Su especialidad reside en la íntima unión existente entre el interés público y el privado del concesionario. Todo el primer capítulo de la obra se dedica a poner de manifiesto esta tipicidad dentro del marco general de las concesiones administrativas.

En cualquier caso, el propósito de Trimarchi es resaltar los aspectos de la concesión de servicios públicos desde el ángulo organizativo más que en consideración a su problemática estructural y al modo de producirse el acto de concesión. Por ello se dedica en el capítulo segundo a un análisis de los presupuestos históricos y dogmáticos que coadyuvan a obtener una visión organizativa. Examina la publicación del derecho privado, la ampliación de las competencias estatales, la actuación del Estado en el terreno de la economía con su reflejo en el plano organizativo, la variedad de instrumentos de la intervención estatal, etc.

A continuación examina los conceptos básicos de organización (término que reputa anfibológico), órgano y oficio (destacando la relatividad del concepto de órgano), ley, organización administrativa y actos de organización, etc. Termina el capítulo relacionando la concesión de servicios públicos con los actos de organización. Respecto del «procedimiento de concesión», se trata, ciertamente, de un acto administrativo de organización, de naturaleza procedimental. Sin embargo, el «contrato», implícito en la concesión de servicios públicos, puede estimarse pertenece a la categoría de actos normativos de organización que inciden en la institución del oficio. Así se hace nacer una «relación de servicio» entre el titular del oficio (concesionario) y el ente público concedente, abarcando todas las disposiciones relativas al funcionamiento del servicio, esto es, a la configuración organizativa del oficio para que sea adecuado a los intereses específicos que se intentan realizar.

Trimarchi dedica atención, segui-

damente, a la figura de la concesión de servicios públicos en el marco de los actos de organización similares. Concretamente se estudia la delegación y sus tipos, dedicando especial atención a la prevista en el artículo 118 de la Constitución italiana. Finaliza la obra con el examen de algunos aspectos típicos que caracterizan la concesión de servicios públicos resaltando el interés, de naturaleza privada, del concesionario, la postura activa de éste, así como su responsabilidad y los controles que sobre su actividad se ejercen por la Administración.—A. S. A.

SIWEK-POUYDESSEAU, JEANNE: *Le personnel de direction des ministères*. Col. Science Administrative, Librairie Armand Colin. Paris, 1969, 144 páginas.

En opinión de la autora hay que partir de la base de que son elementos orgánicos distintos el gabinete ministerial y las direcciones del Ministerio. Fundamentalmente su diferencia reside en el hecho de que el gabinete representa un poder *de facto* no ligado a la línea jerárquica interna del Departamento. Sus competencias no están definidas claramente en ningún marco jurídico. En el aspecto personal sucede, en cierto sentido, lo mismo. Los directores, por su parte, son funcionarios y su puesto está directamente incluido en la jerarquía administrativa. Podría decirse que los directores significan el lazo de unión entre la Administración y el nivel político, mientras que los gabinetes ministeriales establecen este entronque en sentido inverso.

El objeto del trabajo intenta demostrar cómo, pese a estas diferencias básicas, es posible encontrar un paralelismo con los componentes de los gabinetes, haciéndose patente la similitud y la interpretación de ambos tipos de personal, así como la identidad y la diversidad de sus funciones.

Con objeto de centrar el tema, la autora analiza los sistemas de organización de la Administración Central francesa y la evolución que se ha seguido en el tiempo, recalcando el hecho de que ha sido muy lenta en su conjunto. Sobre todo, respecto de los Gabinetes del ministro, puede afirmarse que tan sólo han sufrido un par de crisis en el período comprendido entre la III República y nuestros días. Finaliza esta introducción con un elenco de los empleos superiores a los que, en adelante, se denominará «directores». Son los siguientes, de acuerdo con el artículo primero del decreto de 22 de mayo de 1959: comisario general, alto comisario, comisario, secretario general, director general y director. Estos cargos son provistos en la práctica, discrecionalmente, por el ministro.

Aquí se encuentra una primera similitud con los componentes del gabinete del ministro. Paradójicamente, la discrecionalidad del nombramiento conduce a una mayor homogeneidad en las características de estos dos tipos de personal que se examinan. De hecho, la casi totalidad de los colaboradores del ministro pertenece a la Administración.

A continuación se analiza el origen socio-profesional de los componentes de ambos grupos que, tras una comprobación estadística, se presenta similar en la inmensa mayoría. Quizá

convenga subrayar el hecho de que un elevado porcentaje (50 por 100) de los colaboradores del ministro poseen una formación avalada por dos títulos superiores. Sigue dominando la representación de las Facultades de Derecho de acuerdo con la tradición de la Administración continental. Aumenta progresiva y constantemente el número de antiguos alumnos de la E. N. A. (Ecole National d'Administration). En cuanto a su origen administrativo, los «grandes Cuerpos» (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Inspección de Finanzas y Cuerpo prefectural) proporcionan, en 1968, el 38 por 100 de los efectivos de los gabinetes ministeriales. El caso de los «directores» es sensiblemente igual (en 1968 un 60 por 100 tenía formación jurídica superior y un 50 por 100 acumulaba dos títulos o diplomas universitarios). En cuanto a su carrera previa, en 1960, procedían de los servicios del propio ministerio el 62 por 100 y un 25,5 por 100 de los «grandes Cuerpos».

Los siguientes capítulos describen la duración de las carreras y su fin con las consiguientes «salidas» posteriores, siendo la más frecuente para los miembros de Gabinetes el paso al nivel de directores. Estos últimos, por su parte, promocionan en los propios ministerios en que han servido o en los sectores públicos o semipúblicos. Así, un «director» del Ministerio de Asuntos Exteriores suele ser nombrado embajador o ministro plenipotenciario, o el secretario general para la Aviación Civil, presidente-director general de Air France. Influyen en esta promoción, a juicio de la autora, cuestiones ligadas a los niveles de retribución o a posturas de influencia, pudiendo considerarse que la mayoría

de los «directores» consideran su paso por el cargo como un trampolín hacia objetivos superiores.

El libro finaliza con un examen de las tareas que competen a Gabinetes y «directores» en las Administraciones centrales, estableciendo un paralelismo entre Administración y Política. Para terminar se incluyen unas conclusiones que exponen en forma superficial la situación en otros países europeos, fundamentalmente en lo que se refiere a los gabinetes ministeriales.—A. S. A.

DI RENZO, FRANCESCO: *I contratti della Pubblica Amministrazione*. Giuffré Editore. Milán, 1969, 216 páginas.

El planteamiento de la obra se refleja en una división por capítulos en número de ocho. El primero de ellos examina los aspectos generales de la contratación de las entidades públicas distinguiendo entre contratos ordinarios, de derecho público y de derecho privado. Se reseña la fase preparatoria de los contratos y las condiciones generales relativas a los mismos. Seguidamente pasa el autor al análisis de la función consultiva en el ámbito de la actividad administrativa distinguiéndose entre los dictámenes emanados de órganos consultivos técnicos y jurídicos. Se hace una referencia especial, respecto de los segundos, a la intervención de la Abogacía del Estado y del Consejo de Estado.

El tercer capítulo examina en detalle los diferentes procedimientos encaminados a la selección del contratista privado, en especial el sistema

de subasta pública. Se reseñan igualmente otros procedimientos admitidos legalmente, en ciertos casos, para la selección del contratista, como son las licitaciones privadas (sólo pueden participar las personas o entidades que la Administración reputa idóneas por razón del objeto de la licitación), el contrato de O. P.-concurso y la contratación privada o directa (sólo admitida por vía excepcional debido a las menores garantías que presenta).

A continuación se consideran las estipulaciones de los contratos del Estado que pueden presentar diversas formas: pública, pública administrativa y privatística. El capítulo quinto expone las diversas teorías sobre la aprobación de los contratos (como elemento constitutivo del consenso, como acción meramente declarativa, como acto de la administración activa y como manifestación de la actividad de control). Continúa el autor analizando las formas de aprobación: por ley, por decreto del Jefe del Estado, por decreto ministerial y por decreto de la autoridad delegada.

Respecto de la ejecución se examinan sucesivamente la entrega y depósito de las obras objeto del contrato, así como las vicisitudes que puede sufrir la ejecución: aplicación

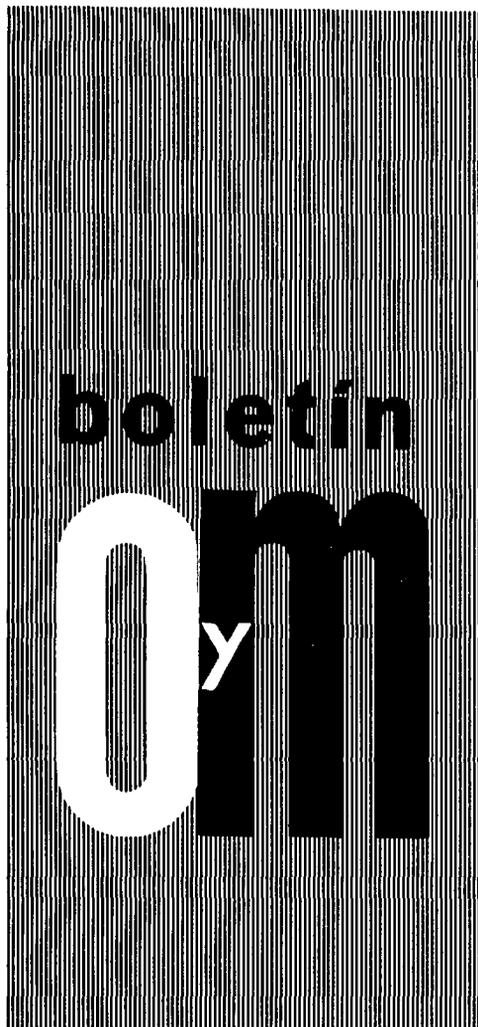
de sanciones por incumplimiento del plazo o por defectos de la obra, rescisión del contrato y ejecución de oficio, pago del precio pactado, revisión de los precios contractuales, etcétera, para terminar este capítulo con un elenco de las controversias originadas en la ejecución de los contratos y las acciones jurídicas que pueden emprenderse en consecuencia, subrayándose la competencia que tienen asignada, en este terreno, los órganos judiciales ordinarios.

El capítulo siguiente analiza la realización de obras o trabajos públicos por el sistema de administración estando prevista la intervención, en ciertos casos, de un tercero (subcontratista), con el que el funcionario gestor de la obra puede contratar. La realización de parte de la misma o de la totalidad, por un precio preestablecido.

Di Renzo termina su obra considerando las especialidades existentes en materia de contratación de los entes locales, entre las que puede subrayarse el papel desempeñado por el Prefecto provincial, quien deberá dar su conformidad a todos aquellos contratos que excedan los límites dentro de los cuales puede procederse a una contratación directa.—A. S. A.

SERVICIO CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno



Revista trimestral dedicada al estudio y divulgación de las técnicas de organización administrativa

Su elaboración se halla a cargo del Servicio Central de Organización y Métodos, con la colaboración de las unidades especializadas de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos de la Administración y, en general, con la de los diplomados de O. y M., a los que trata de servir como medio de comunicación profesional y nexo de unión.

Sus destinatarios son, sin embargo, no solamente las unidades y especialistas aludidos, sino en general todos los interesados en la racionalización administrativa, tanto en la esfera pública como en la privada.

El «Boletín de O. y M.» se dedicará a la exposición y tratamiento práctico de problemas relativos a:

**Organización
Normalización
Informática
Procesos
y métodos**

**Costes y rendimientos
Locales, material
y equipo
Impresos
y formularios**

Su extensión será, aproximadamente, de 80 páginas, en formato UNE A5 (210×148).

PRECIOS

España:

Suscripción anual, 220 ptas.
Especial para funcionarios, 180 ptas.
Número suelto, 60 ptas.

Extranjero:

Suscripción anual, 4 \$ USA.
Número suelto, 1,25 \$ USA.

Información, suscripciones y venta de ejemplares:

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO - Trafalgar, 29 - Madrid-10

