

BIBLIOGRAFIA

RESEÑA DE LIBROS (*)

GIUSEPPINO TREVES: *L'Organizzazione amministrativa*. Milán, Edizioni di Comunità, 1964, 206 pp.

El autor, profesor de la Universidad de Turín, expone en esta obra de una manera precisa las líneas fundamentales de la Organización Administrativa Italiana. Aunque fundamentalmente referida a la realidad de aquel país, sin embargo, contiene afirmaciones de validez general, sobre todo cuando se manejan

las categorías y conceptos, que se aplican, fundamentan e ilustran con la legislación constitucional y ordinaria y la jurisprudencia. El tecnicismo jurídico usado no supone una consideración meramente formal de la materia estudiada.

La obra se compone de siete capítulos, de enunciado suficientemente expresivo: organización administrativa y ordenamiento jurídico, principios de organización, órganos de gobierno, la Administración del Estado, los entes públicos, los empleados públicos, la participación de los particulares en la Administración Pública. Al final de cada capítulo se inserta una selecta bibliografía.

(*) Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, de Alcalá de Henares.

Imposible resumir todo el contenido de este manual; se espigan algunos puntos que revelan el pensamiento del autor.

- Se distingue entre organización formal (regulada por normas jurídicas) y organización efectiva que no coincide con aquella y que no es ilícita por el mero hecho de que no venga regulada por el derecho. Unas veces la falta de coincidencia se da porque un ente existe de hecho o porque no existe, a pesar de haber sido creado por la Ley. La ciencia del Derecho, que estudia la organización jurídica, no puede desentenderse de la realidad sobre que aquél opera.
- El Derecho Administrativo es el derecho común de la organización administrativa.
- La actividad de la Administración consiste en una ejecución creadora.
- La organización refleja certeramente el volumen de la actividad de la Administración: el simple Estado de Derecho no intervencionista reclamaba una organización mínima; el Estado de bienestar social exige para el cumplimiento de los nuevos fines asumidos un incremento de la organización administrativa.
- A la ciencia de la Administración, en cuanto estudia la organización, no le interesan tanto las funciones de la Administración como el modo de su funcionamiento.
- Las figuras fundamentales de la organización administrativa son las personas jurídicas, los órganos y los individuos.

Las personas jurídicas públicas se encuentran en una particular relación con el Estado y, por ello, forman parte de la Organización administrativa (pág. 33).

El individuo no es el titular del órgano, sino el órgano mismo, titular de funciones, o si se quiere, del oficio (p. 37). El órgano es tan sólo un embrión de persona jurídica que tiene una cierta capacidad (p. 38); esto de un modo normal. En esta materia los contornos no siempre son inmutables.

El *Instituto* se distingue del órgano en que se dirige a la prestación de un servicio, y porque la actividad de sus miembros, permaneciendo propia de los individuos, produce efectos jurídicos para el ente.

- El vínculo jerárquico es el modo más simple y frecuente de coordinación (p. 53). La coordinación puede lograrse vertical y horizontalmente. De otra parte, dentro del principio de jerarquía debe considerarse la participación de los subordinados en la formulación de las decisiones del superior y no sólo la actividad directiva o de mando de éste.
- La autarquía o autoadministración manifiesta la existencia de democracia y libertad que se refleja en la participación de los interesados en la vida del ente.
- La actividad de dirección es el control sobre los entes autárquicos. Si el control implica una comisión de actuación, la dirección es una guía, que ni es una recomendación no vinculante ni una orden (p. 63).
- Las empresas públicas se adjetivan de esta manera, por el

carácter de su sujeto (Estado, ente público), no por la naturaleza de la actividad, que es económica, dirigida a la producción o cambio de bienes o servicios y regulada por el Derecho privado.

- Por último, se estudia la atribución legislativa de funciones públicas a los particulares, la figura de la concesión del servicio público, el ejercicio de actividad administrativa sin título que habilite para ello y la representación de intereses económicos.

GEORGES LANGROD: *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento.* «Colección, Conferencias y Documentos». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Madrid, 1964, 51 pp.

Se refiere el profesor Langrod, en primer término, al nacimiento y evolución de la denominada ciencia de la Administración, destacando cómo en la actualidad es creciente la importancia del estudio de la Administración de una manera completa y no estrictamente jurídica. Defiende el carácter científico del estudio de la Administración, que tiene como núcleo fundamental el «fenómeno administrativo» y sus correlaciones. La ciencia de la Administración se integra en la familia de las Ciencias Sociales, dándose entre ellas una interpenetración que no va en menoscabo de la autonomía de cada una de ellas.

La última parte de esta conferencia se dedica al examen de las relaciones entre ciencia de la Adminis-

tración y cibernética. Esta ofrece a la Administración una ayuda valiosa en el campo de la información: su recopilación, registro, intercambio, difusión. De este modo la decisión administrativa pierde su empirismo e improvisación y hace menos arriesgada esa aventura en que, según Giraudoux, consiste la Administración.

MAX IMBODEN: *Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung* (la Ley como garantía de una Administración según el principio del Estado de derecho). «Basler Studien zur Rechtswissenschaft». Fascículo 38, editado por Helbing & Lichtenhahn.

El Dr. Max Imboden alude a Montesquieu con relación a la doctrina de la separación de poderes, a quien pertenece la fórmula «il faut que le pouvoir arrête le pouvoir», aunque la palabra que él empleó en el desarrollo de tal idea no fué la de separación, sino la de «modération». Esta forma antidogmática empleada por Montesquieu, fué, según él, una de las principales causas del éxito de su obra. Sin embargo, el pluralismo de poderes solamente se puede basar en una clara delimitación de las funciones de cada uno de ellos. El motivo que guió este movimiento fué de íntima desconfianza con relación al poder, que convirtió en principal mandamiento el de la «legitimidad de la Administración». Si observamos la significación de la palabra «ley» veremos que ésta todavía se conecta con el principio de división de poderes. Podemos establecer dos aspectos: ley en sentido material y ley en sentido formal. Así, pues, la

legalidad de la Administración debe tener también dos aspectos: exigencia de preceptos jurídicos y exigencia de forma normativa, que deben ser bien diferenciados.

El primero de ellos, vinculación administrativa a preceptos jurídicos (el más importante), cede en importancia en el ámbito jurídico alemán ante el principio de relación con el Derecho que ha de mostrar toda actividad de la Administración. Imboden hace derivar esta especial evolución del Derecho feudal y del estado policía absolutista y la ve reflejada sobre todo en el campo de la impugnación jurisdiccional. Según ella, si la Administración ha de atenerse estrictamente al precepto jurídico, no queda posibilidad alguna de enjuiciar «libremente». Estas indicaciones que parecen aludir solamente al ámbito jurídico alemán tienen su importancia en el Derecho suizo, influido por aquél, cuya impronta aun hoy es apreciable.

El principio de la exigencia de atenuencia a la forma normativa ha tenido también su especial modelación en el campo jurídico alemán, como lo vemos en tres direcciones:

1. La limitación del principio de obligatoriedad de la promulgación de normas formales a las intervenciones en el ámbito de la libertad y propiedad del individuo. Esta tesis tiene un origen histórico y ha sido transmitida al ámbito del Derecho suizo ante todo por la jurisprudencia del Tribunal federal de este país.

2. El paso a segundo término de los círculos jurídicos internos del Estado a causa del predominio del Cuerpo Legislativo.

3. La evolución positivista del principio de la exigencia de for-

ma legal. El predominio de la «lex scripta» fué fomentado por el hecho de que en Alemania el momento de la evolución constitucional se correspondió con el movimiento de autonomía de la formación de conceptos jurídico-administrativos. Como la teoría jurídico-administrativa no estaba suficientemente desarrollada se formaron lagunas jurídicas en las que el silencio se consideraba como norma negativa. Esta autonomía llevó consigo una diferenciación con respecto de las disciplinas clásicas del Derecho civil y penal. El ámbito suizo recogió esta evolución posteriormente, anunciando el exclusivo predominio de la «lex scripta», que no obtuvo una contrapartida por la evolución del Derecho de los jueces que sirviera de contrapeso.

La evolución hace referencia a una causa más profunda: la indiferencia valorativa de la doctrina jurídico-administrativa, es decir, la abstención de todo juicio personal por parte del funcionario o del juez. A su vez, esta inclinación a la indiferencia valorativa trajo consigo una pérdida de valor del concepto legal material y la relativación del postulado de atenuencia al derecho por parte de la Administración.

Hoy, el principio de la legalidad administrativa necesita ser revisado, ya que las actuales circunstancias son diferentes de las de los tiempos pasados. En algunos países se aprecia la aparición del estado administrativo en el que la Administración es una «de las más potentes realidades». El autor hace referencia aquí a esta tendencia en Suiza. Para volver a dar al citado principio toda su fuerza se necesita realizar una profunda revisión, para la que hay que dar tres pasos:

1. Esclarecer el concepto de la ley material.

2. Delimitar las facultades de creación de normas entre el legislador y los organismos administrativos.

3. Establecer un orden jerárquico entre las fuentes del Derecho administrativo.

FERNANDO GARRIDO FALLA: *La nueva legislación sobre funcionarios públicos en España*. «Colección, Conferencias y Documentos». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964, 52 páginas.

Después de una referencia a la forma de la función pública dentro del marco de la reforma administrativa en general, el autor, Secretario general de la Comisión Superior de Personal, centra su atención en los defectos del sistema anterior, que pedían una reforma cuyo análisis es el contenido de la segunda parte del trabajo.

Desde el punto de vista orgánico, la estructuración de nuestra función pública en Cuerpos ha impedido el nacimiento de un Cuerpo administrativo general y ha motivado que la distribución de funciones se haya hecho bajo la presión de aquélla. Algunas consecuencias de esa realidad han sido: la multiplicidad innecesaria de oposiciones, la falta de flexibilidad para atender servicios nuevos por la imposibilidad de transferencias de funcionarios, el divorcio entre la categoría personal y el puesto de trabajo desempeñado.

Por lo que se refiere a las retribuciones, el profesor Garrido hace hincapié más en su anarquía que en su exigüidad.

Un tercer punto destacado es el relativo a las incompatibilidades en el ejercicio de la función pública. El autor sostiene que debe cargarse el acento sobre la incompatibilidad referida a la simultaneidad de funciones pública y privada, y no a la que pueda darse entre dos o más puestos públicos.

En la parte relativa a la exposición de la nueva legislación sobre funcionarios se destacan: la centralización de la política de personal que supone la creación de la Comisión Superior de Personal, la estructuración de los nuevos Cuerpos generales y el correspondiente Derecho transitorio, y las bases para un sistema de remuneración más adecuado y los distintos elementos que han de componerla.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *El Procedimiento administrativo*, Madrid, Publicaciones Abella. El consultor de los Ayuntamientos, 1964, 1059 páginas.

Esta obra, de la que se da simplemente noticia de su aparición, es un completo tratado de todas las materias que bajo la expresión de Procedimiento administrativo se contienen en la Ley del mismo nombre, de 17 de julio de 1958. El autor, catedrático de Derecho administrativo, metodológicamente ha optado por seguir el texto legal en lugar de ceñirse exclusivamente a lo que es en sentido estricto el Procedimiento administrativo; con ello se quiere ofrecer «un estudio de la función administrativa en su unidad».

La obra, sin embargo, no se limita a la ley de 1958. Además de tener en cuenta las disposiciones comple-

mentarias y la revisión de la ley llevada a cabo el 2 de diciembre de 1963, se ocupa de cuantas otras tienen que ver de algún modo con la materia: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Ley de Orden Público, Ley General Tributaria, Ley de Régimen Local, etc.

El sumario del libro comprende una introducción, una parte general y otra especial. La primera trata en dos capítulos del concepto, naturaleza, importancia y clases del Procedimiento administrativo y de sus normas reguladoras en el Derecho español y comparado.

La parte general comprende: Los sujetos del Procedimiento administrativo, los actos (de la Administración pública y de los interesados), el Procedimiento y sus fases, y sus efectos (normales y anormales).

La parte especial se divide en los siguientes títulos: Procedimientos *declarativos* (sumario y de urgencia para elaborar disposiciones de carácter general, tanto por lo que se refiere a la Administración del Estado como a la Administración local, procedimiento sancionador también en la Administración estatal y local); procedimientos de *revisión* (revisión de oficio; recursos administrativos, con un estudio general previo y estudio pormenorizado de cada uno de ellos; reclamación previa a la vía judicial); procedimientos *ejecutivos*.

Contribuyen a hacer completo este estudio la abundancia de referencias doctrinales y el manejo constante de la jurisprudencia. La obra se cierra con tres índices sistemáticos: de materias, de autores y de artículos de la Ley de Procedimiento administrativo.

AURELIO GUAITA: *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*. «Colección, Conferencias y Documentos». Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Madrid, 1964, 77 pp.

Este volumen, que es el número 3 de la colección *Conferencias y Documentos*, editado por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, recoge dos conferencias pronunciadas por el autor en el III Curso de Técnicos de Administración Civil del Estado.

Se analizan pormenorizadamente las innovaciones llevadas a cabo por la primera revisión que de la Ley de Procedimiento administrativo se ha hecho por Ley de 2 de diciembre de 1963. Se examinan aquellas modificaciones que son sólo retoques de redacción, aquellas que introducen algún leve cambio y las que suponen una reforma más de fondo. Además, el autor subraya las revisiones que se habían anunciado y no se han realizado, así como otros puntos que son susceptibles de revisión.

El autor no es un decidido partidario de la revisión demasiado frecuente. Con las revisiones periódicas se consigue una puesta al día, «pero es más dudoso que se consiga la de quienes han de vivirla». Se sugiere que la actividad de la Administración podría dedicarse con preferencia a: compilación de todas las disposiciones complementarias dictadas para la ejecución de la LPA, y, sobre todo, a hacer que se cumplan realmente aquellos preceptos de la Ley que son de difícil ejecución: artículos 3.º, 29, 32, 35, 39, 61, 78, 129, 130, disposiciones finales cuarta, sexta y séptima.

El volumen se completa con un

apéndice en que se recogen a doble columna los textos antes y después de la revisión.

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA: *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*. Madrid, Publicaciones Abella, 1964, 518 pp.

El título refleja la doble condición profesional del autor: profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Navarra y Secretario de Administración local y abogado en ejercicio. La obra lleva un prólogo del catedrático doctor Luis Jordana de Pozas que destaca la personalidad del autor y la oportunidad y acierto del libro. También el título del trabajo es expresión de su contenido: junto a opiniones personales, sugerencias de *lege ferenda* y citas doctrinales, hay amplio uso de la jurisprudencia.

La materia se distribuye en diez capítulos, que se refieren a: *La socialización, el moderno Derecho de propiedad y la Ley del Suelo; ámbito de la Ley, el «modus operandi», la política del Suelo; las expropiaciones urbanísticas; el pago de las urbanizaciones; parcelación y reparcelación; la intervención; la política antisolares; el sistema orgánico; la gestión económica; el régimen jurídico y la futura Ley del Suelo.*

El libro se concluye con tres apéndices sobre: modos de financiación, empresas urbanizadoras y escritura de contrato de constitución de una empresa de economía mixta.

Méritos de la Ley, según el autor, son haber evitado en buena medida la anarquía y el desorden en materia urbanística y haber creado un clima de preocupación por estas

cuestiones. Metas no alcanzadas en grado deseable son, por ejemplo: política antiespeculativa, abaratamiento de la vivienda, recuperación de las plusvalías, organización, planeamiento a escala nacional.

En relación con la futura Ley opina el autor que debería ser más corta que la actual y acompañada de los Reglamentos necesarios; que los planes generales deberían ser más detallados, y los parciales menos frecuentes; que las Diputaciones provinciales deberían asumir la función de control de la obra urbanística; que es necesario el trabajo en equipo de los técnicos—no sólo arquitectos—, quedando su papel reducido al de asesoramiento; que la acción pública en uso del instrumento expropiatorio debería ser más extensa y enérgica y más expedita, sin que ello suponga la supresión de la actividad privada en el mercado; que para facilitar la acción de las Corporaciones locales, deberían reforzarse sus haciendas.

DOMINGO VALDÉS MÉNDEZ: *Reglamentación de las obras municipales*. «Colección Estudios», Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1964, 98 pp.

El autor, funcionario directivo del Ministerio de la Gobernación y Secretario de la Administración local, trata en este volumen un tema concreto, con una orientación eminentemente práctica, que viene facilitada por la experiencia administrativa.

Después de fijar el concepto de obra municipal y examinar los precedentes legislativos, señala la existencia de una dualidad de regula-

ciones legales sobre la materia: la del régimen local y la urbanística. Un capítulo es dedicado a la expropiación forzosa.

En relación con la materia, el autor postula: *a)*, necesidad de que se publique el Reglamento de obras municipales; *b)*, la modificación de la Ley de Régimen local en cuanto a obras municipales para determinar qué normas están vigentes; *c)*, estudio de una posible refundición de la Ley del Suelo en la del Régi-

men local; *d)*, exigencia de proyecto facultativo sólo en obras de importancia; *e)*, redacción de planes y proyectos de obras de Municipios sin personal técnico, a cargo de los técnicos de la Diputación y a costa de ésta; *f)*, posible constitución de una Subsecretaría de Corporaciones locales en el Ministerio de la Gobernación que comprendería las Direcciones Generales de Administración Local, Urbanismo, y una nueva de Haciendas locales.—J. E. D. y J. M.