

RESEÑA DE LIBROS *

AURELIO GUAITA: *Derecho administrativo especial* vol. 1, 2.^a ed., Zaragoza, Librería General, 1965; 294 pp.

Se publica ahora la segunda edición del *Derecho administrativo especial*, labor en la que está empeñado el catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza. Los volúmenes van saliendo con regularidad: el primero, en

1960; el segundo, en 1962; el tercero, en 1964, estando en preparación el cuarto y el quinto. Los cuatro últimos están dedicados a la Administración económica de extensión y complejidad crecientes.

Una obra de esta naturaleza exige la inevitable tarea de su puesta al día. Esto es lo que se hace con el volumen primero que se reseña aquí. Trata, en un primer capítulo introductorio, de temas generales (fines de la Administración, partición del Derecho administrativo en general y especial), y en los capítulos sucesivos, de las denominadas por el autor *Administraciones especiales*, con exclu-

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

sión de la económica: Administración exterior, Administración militar, Administración judicial y Administración financiera.

En la mayor parte de las materias tratadas se recogen los resultados de investigaciones independientes hechas por el autor. El libro no es sólo una nueva puesta al día en cuanto a legislación, bibliografía y jurisprudencia—lo que ya de por sí es suficientemente valioso teniendo en cuenta lo movedido de estas zonas del Derecho administrativo—, sino que hay aportaciones personales nuevas respecto de la primera edición. En particular puede esto observarse en el capítulo dedicado a Administración exterior y a la Administración financiera, el más amplio del libro, en donde se estudian con amplitud aspectos teóricos y aspectos prácticos sobre estructuras orgánicas, presupuestos, al nivel central y local, prestando particular atención a los recursos en materia de Hacienda.

En suma, una segunda edición enriquecida de contenido y mejorada de presentación en la línea ya conocida de claridad, brevedad y equilibrio entre lo teórico y lo práctico. El lector tiene la seguridad de que los datos de todo tipo que se contienen en el libro tienen como límite temporal la fecha de su publicación.—L. M.

L. ZITO: *Su taluni problemi della produttività nella pubblica Amministrazione (Stato, provincia e comune)*. Tipografía «Lampo», Cam-pobasso, s. d., 95 pp.

Comienza el autor precisando que su estudio se contrae a la Administración pública territorial—Estado, provincia y municipio—, respecto de

la cual es difícil abordar los problemas de productividad por el hecho de que «no vende» sus servicios, estrictamente hablando. A continuación expone unas nociones generales sobre empresa, sujeto empresarial, producción, etc.

Resulta claro que no son razones puramente económicas las determinantes de que la Administración preste determinados servicios, lo que no implica que las vertientes económica y de productividad de éstos deban ser descuidadas; tanto menos en una Administración progresivamente intervencionista como la actual. Precisamente bajo este último ángulo se pasa revista a los principios y leyes económicas y se considera su aplicación a la actividad administrativa, teniendo en cuenta las condiciones jurídico-político-constitucionales que la determinan.

Se pone de manifiesto la función económica de la contabilidad pública, especialmente como instrumento de control; se subraya el interés de los problemas relativos al patrimonio, al inventario y a la previsión, concretada en el presupuesto. Respecto de este último y junto a su carácter económico-político tradicionalmente reconocido, se llama la atención sobre sus posibilidades en materia de productividad.—E. S. G.

CONSTANTIN ZILEMENOS: *Substitution et Délégation en droit administratif français*. Librairie générale de droit et de jurisprudence. París, 1964, 68 pp.

Los conceptos de delegación y sustitución están íntimamente relacionados con el de competencia. La Administración se enfrenta con las re-

glas de la competencia de tal manera que las infracciones de tales reglas constituyen infracciones del orden público. Así, se puede sostener que la sustitución y la delegación caen, en un sentido amplio, dentro de la noción de incompetencia, especialmente la delegación que constituye una especie de violación «legal» de las normas de la competencia.

La sustitución es una medida de ejecución forzosa que permite a la Administración obrar en lugar de una persona, colectividad pública o incluso persona privada, y constituye una prerrogativa del Estado, un atributo del poder de tutela administrativa y de la autoridad de control. Considerando que el poder de sustitución constituye un atentado contra la independencia de los órganos descentralizados y las libertades públicas, la Administración ha de sujetarse a unas condiciones, a unos presupuestos fácticos que se resumen en la obligación de realizar un acto positivo, la negativa ilegal de actuar del órgano y la existencia de un texto legal que permita a la Administración obrar en lugar del órgano o persona competente; y ha de sujetarse a un procedimiento, consistente en la denuncia formal al órgano al que se va a sustituir, de su obligación de obrar. Finalmente, el problema de los límites en el ejercicio del poder de sustitución plantea el de la calidad de la competencia del órgano sustituyente, cuya naturaleza ha sido determinada jurisprudencialmente.

La noción de delegación entraña la posibilidad de que una autoridad administrativa confiera a un órgano administrativo el ejercicio de alguna de sus competencias y reviste las dos

formas de delegación de firma y delegación de competencias. La primera, que tiene como misión descargar al delegante de una parte de su trabajo material, no modifica el reparto de competencias, conservando la autoridad delegante su competencia normal. Pero el uso de la delegación de firma plantea problemas en relación con la validez de la delegación, su carácter, sus límites y consecuencias. La delegación de firma tiene un carácter personal, existe mientras se mantienen las personalidades del delegante y delegado, lo que plantea problemas, en casos, por ejemplo, de ministros cesantes. La delegación de firma encuentra los siguientes límites en la ley y en la jurisprudencia del Consejo de Estado: ha de ser parcial, no pueden delegarse ciertas competencias, la subdelegación está prohibida, existe un orden de prioridad en las delegaciones.

La diferencia esencial entre delegación de firma y delegación de competencia se encuentra en las consecuencias de cada una de ellas, pues la última de ellas despoja de competencia a la autoridad delegante que no puede ejercitar las atribuciones delegadas bajo pena de incurrir en exceso de poder; no existe, pues, competencia concurrente, siendo además la delegación de competencias de carácter impersonal.—J. O. M.

JEAN BENIELLI: *La formación del personal en la empresa*. Sagitario. Barcelona, 1965, 138 pp.

En el vértigo técnico del mundo moderno, la valoración permanente de los hombres constituye una necesidad imperiosa. En las economías

más progresivas destaca la importancia del esfuerzo realizado por las empresas en cuanto a la formación y perfeccionamiento de sus dirigentes y colaboradores. Tras plantear este tema en toda su amplitud, el autor examina dos de sus aspectos: la selección y la formación del personal.

La selección consiste en el estudio detallado y analítico de los puestos de trabajo, para, conocidas las exigencias de los mismos, designar a los candidatos mediante un examen de aptitudes físicas, intelectuales y sicosociales que den un perfil general de su capacidad.

La formación en la empresa, si bien debe ser estudiada según los diferentes peldaños de la jerarquía, constituye un todo, de lo cual se infiere que debe ser pensada globalmente y que es necesario que la formación del jefe preceda a la de sus colaboradores, ya que, en otro caso, la eficacia de ésta se vería bloqueada, no encontrándose el superior preparado para acoger los nuevos métodos e ideas que sus subordinados le sometían.

La inversión en formación y perfeccionamiento es compleja y costosa, por lo que debe ser planificada y rentable. Exige el establecimiento y la aplicación de un programa bajo la responsabilidad de la dirección y su rentabilidad debe afectar tanto a los hombres, cuyo potencial personal habrá de mejorar progresivamente, como a la empresa, que se aprovechará del perfeccionamiento de su personal.

Los programas que el autor propone no se conciben más que en una empresa ya muy importante, pero esto no cierra el camino a las empresas pequeñas y medianas, que

pueden agruparse para crear su centro de formación o acudir a los organismos especializados, donde hallarán posibilidades casi ilimitadas de perfeccionar a sus colaboradores.

Sin embargo, conviene no hacer de la formación una panacea susceptible de solucionar todos los problemas de la empresa: condición siempre necesaria, la formación nunca será condición suficiente.—F. O.

GEORGES PHILIPPE: *La notion de travail public*. Librairies Techniques. Paris, 1965, 210 pp.

La noción de trabajo público es importante para el Derecho administrativo, ya que determina el ámbito de aplicación del régimen de obras públicas, siendo preciso distinguir los conceptos de obras efectuadas por y a cuenta de la Administración, obras efectuadas con una finalidad de interés público y obras efectuadas dentro del marco de la Administración con una misión de servicio público, concepto este último forjado por la jurisprudencia a partir de 1955.

M. G. Bloch analiza en esta tesis doctoral todos los elementos de la noción de trabajo público:

- su concepto: necesidad y trascendencia del trabajo público en cuanto operación y trabajo, origen del trabajo público y de la obra pública y relaciones entre sus regímenes jurídicos correspondientes, llegando a la conclusión de que si todo trabajo público constituye una operación material de trabajo, ésta no es, sin embargo, una característica exclusiva de la noción de trabajo público;

- el trabajo público y régimen de bienes inmuebles, examinando el carácter extensivo de la noción de trabajo público y la noción de inmueble en relación con el mismo, llegando a la consecuencia de que el trabajo público es necesariamente un trabajo inmobiliario, pero sin que la noción inmueble del Derecho administrativo sea diferente a la del Derecho civil, si bien es de apreciar en la práctica un distinto alcance jurisprudencial;
- el carácter atractivo del trabajo público y sus límites;
- las modalidades en la ejecución del trabajo público: escasa importancia de las formalidades administrativas, órganos de ejecución del trabajo público y sus relaciones con la Administración;
- el elemento finalista del trabajo público en cuanto aspecto más dinámico de la definición del concepto.

Conclusión: el trabajo público—operación de trabajo de carácter inmobiliario—es asumido por una persona pública y corresponde a una finalidad de utilidad general, a la realización de una misión de servicio público, sin que la jurisprudencia haya supuesto, a juicio del autor, una revisión radical de los elementos de la noción clásica de trabajo público, que en lo esencial permanece inmutable desde comienzos del siglo XIX por contraposición a la evolución sufrida por las nociones de dominio público, servicio público o establecimiento público.—J. O. M.

RAMÓN TAMAMES: *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*. Iber-Amer. Madrid, 1965, 466 páginas.

En 1965, la Europa del Mercado Común presenta una imagen completamente distinta de la que tenía en 1945. La explicación de cómo se ha llegado a esta situación, que es el Mercado Común Europeo, cuáles son sus implicaciones y significado, todo ello constituye el contenido de la presente obra.

En la introducción se analizan las formas de relación económica entre las naciones y los procesos de cooperación e integración económica registrados en Europa desde 1945 hasta 1957. La liberalización de intercambios realizada a través de la OECE, la integración sectorial de la CECA y el ejemplo del Benelux han sido etapas necesarias en el camino hacia la CEE, cuya constitución se examina en la primera parte de la obra. Expuestas las líneas esenciales del Tratado de Roma, el autor se ocupa de las instituciones supranacionales de la comunidad y de las posibilidades de ampliación del ámbito de ésta, así como de sus restantes relaciones e implicaciones con el exterior.

En la segunda parte se estudia el proceso de formación del Mercado Común en sus diversos aspectos—unión aduanera, integración agrícola, libre circulación de trabajo y capitales—y las reglas y bases sobre las que se establece la competencia intracomunitaria, abordándose, en la tercera parte, el tema de la elaboración de una política económica común cuyas diversas facetas—políticas coyuntural y a plazo medio; cuestiones monetarias, de ba-

lanza de pagos y de comercio con terceros países; políticas social y de desarrollo regional—constituyen, en su conjunto, el elemento más dinámico de la CEE cara a la integración plena. La última parte del libro esboza el problema de la unión política europea, a la cual no tiene por qué conducirnos necesariamente la integración económica.

Cierran la obra unas conclusiones fruto de la exposición desarrollada a lo largo de la misma y en base a las cuales cabe afirmar que la unidad económica europea es un proceso irreversible.—F. O.

Progetto di programa di sviluppo economico. Número monográfico de «Il corriere Amministrativo» (28 febrero 1965), 212 pp.

Se trata del proyecto de plan de desarrollo para Italia, para el quinquenio 1965-1969, presentado por el ministro del Presupuesto, Pieraccini, al Consejo de Ministros en enero de este año, pasando seguidamente a informe del Consejo Económico y Social y a discusión del Parlamento.

Dos son las características previas y fundamentales del proyecto: se

trata de un plan eminentemente flexible, capaz de adaptarse a las distintas situaciones coyunturales, y se prevé una revisión anual del mismo.

Aunque el plan se divide en cinco partes, su estructura lógica se articula en cuatro apartados. El primero establece el cuadro general del programa económico y social: fines del plan, objetivos concretos para el quinquenio 65-69, medios y condiciones de su realización. El segundo se refiere a los aspectos sociales del programa. El tercero, a los estrictamente económicos; y el cuarto se ocupa de la financiación del programa.

El plan italiano pone particular énfasis en los objetivos sociales: vivienda, seguridad social, instrucción y redistribución social a través de los transportes, correos y telégrafos, obras públicas y deporte.

La parte económica comprende dos grandes apartados: el equilibrio regional y el desarrollo económico propiamente dicho en agricultura, industria, comercio, turismo y comercio exterior.

La parte relativa a financiación se ocupa de la Hacienda pública, la política de ahorro y balanza de pagos.—E. S. G.