

BIBLIOGRAFIA

RESEÑA DE LIBROS *

GEORGES HUBRECHT-JACQUES MOREAU:
Notions essentielles de droit public.
«Sirey». París, 1966, 231 pp.

Derecho constitucional, derecho administrativo, justicia administrativa, derecho financiero y derecho público económico son las cinco partes en que se divide la presente obra.

En la parte dedicada al derecho constitucional, los conceptos de nación, Estado y gobierno son defini-

dos con exactitud y con carácter previo a la exposición de la historia constitucional francesa y al examen de las instituciones políticas de la V República, en donde se estudian las circunstancias que rodearon el nacimiento del régimen, la organización de poderes—pueblo, presidente, parlamento, primer ministro, organismos especializados—y la evolución del régimen después de varios años de práctica política.

Mientras que el derecho constitucional tiene por objeto la organización y funcionamiento conjunto de los elementos fundamentales del Estado, el derecho administrativo de-

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

termina el estatuto y funcionamiento de los diversos órganos que garantizan la aplicación de las decisiones adoptadas. Las principales personas de derecho administrativo son las administraciones centrales, los departamentos, los municipios y los establecimientos públicos; su organización interna, funcionamiento y modalidades (regímenes municipales particulares, conferencias y sindicatos intercomunales o interdepartamentales, establecimientos públicos industriales y comerciales) son estudiados detenidamente.

Como los bienes de los que disponen las colectividades públicas para el cumplimiento de sus fines no son jurídicamente homogéneos, se distingue entre ellos dos categorías—dominio público y privado—, aspecto éste el de la demanialidad que plantea a su vez los dos problemas fundamentales que a continuación se examinan: el del criterio de la demanialidad pública y el de su régimen jurídico.

Las condiciones, bienes susceptibles, fases e hipótesis de la expropiación forzosa, son objeto de un capítulo dedicado a esta institución, dedicándose los tres siguientes a la exposición del criterio definitorio, carrera, derechos y obligaciones de los funcionarios; características, ámbito de aplicación y modalidades de la policía administrativa; elaboración, ejecución y sus incidentes, y extinción del contrato administrativo.

Admitido el principio de la sumisión al derecho de gobernantes y funcionarios, se plantea el problema de determinar quién sea la autoridad competente para decidir sobre las reclamaciones de los administrados, lo que conduce a la concreción de un criterio de distinción entre compe-

tencias judiciales y administrativas, determinación general de la competencia administrativa y exenciones a la misma. Se exponen a continuación los diversos órganos de la jurisdicción administrativa—tribunales administrativos, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, etc.—, así como las generalidades y características del procedimiento administrativo contencioso y el régimen de recursos—por exceso de poder y de plena jurisdicción.

A su vez el derecho financiero se apoya sobre dos nociones simétricas: gastos públicos e ingresos públicos. De un lado, el derecho presupuestario plantea el problema de la definición del presupuesto estatal en su triple aspecto constitucional, jurídico y económico, así como el de la determinación de las fases esenciales del procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y control, y el del análisis de los principios informadores del derecho presupuestario. De otro lado, el derecho fiscal debe, a partir de una definición del impuesto, concretar los principales tipos de impuestos sin perder de vista que el impuesto no es el único recurso del Estado y que la «fiscalidad local» se extiende a los diversos impuestos y tasas recaudadas en beneficio de los departamentos y municipios.

La expresión «derecho público económico» es insólita, aun cuando en la actualidad figure en los programas de examen u oposición. Su novedad se corresponde con la juventud de esta disciplina. Por ello, el autor investiga, en primer lugar, las condiciones que en el plano histórico han presidido el nacimiento de este desmembramiento del derecho público general—etapa del Estado-policía,

en el que la idea de un derecho público económico es inconcebible—: primer conflicto mundial, que determinó la adopción de una serie de medidas intervencionistas-estado de guerra en la etapa del gobierno de Vichy, en la que la penuria favoreció a las tendencias dirigistas. Finalmente, tres de sus aspectos son analizados: el denominado de la economía vigilada, en el que se examinan las reglamentaciones de las profesiones comerciales; el de economía concertada o planificación indicativa, con especial referencia a los planes franceses de modernización y equipamiento, y el de economía dirigida, ilustrado con el ejemplo del régimen jurídico de importaciones y exportaciones.—J. O. M.

A. H. HANSON: *Parliament and public ownership*. «The Hansars Society by Cassell». Londres, 1962, 248 pp.

El aumento de las industrias nacionalizadas durante los últimos años plantea problemas difíciles para el gobierno constitucional, ya que es necesario considerar simultáneamente el control del sector público y el rendimiento de la empresa. Durante el período comprendido entre las dos guerras, estas exigencias estaban reconciliadas bajo la fórmula de la sociedad estatutaria. En aquellos días el sector público era relativamente reducido: el sistema resultaba válido; en cambio, en la actualidad, su expansión comprende el bienestar económico de la Gran Bretaña y es obligado arbitrar otras soluciones.

El autor introduce el problema partiendo de un punto general, analizando el papel representado por

la burocracia en un estado democrático. Considera que, aunque con frecuencia la relación entre el parlamento y las industrias nacionalizadas se discute como si fuera un problema nuevo, es nuevo tan sólo en parte, puesto que en muchos aspectos se trata de un problema tan antiguo como el mismo gobierno constitucional: el de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo. La complejidad y especialización de la función ejecutiva y la tarea de ejercer un adecuado control democrático a través de las instituciones parlamentarias adquieren cada día mayor dificultad.

El título de la obra puede sugerir que el contenido concierne a todos los aspectos políticos que ofrece la nacionalización, sin embargo, se centra el problema en un punto más concreto: el análisis del control parlamentario sobre las industrias nacionalizadas y la evolución de las relaciones en el trinomio «empresa-ministro-parlamento» durante los últimos treinta y cinco años.

El significado cambiante en el transcurso del tiempo de la expresión *public corporation* es analizado desde el sentido tradicional que le adjudicó Weber (organización profesionalizada de la Administración pública) al que tiene en la actualidad, desbordado por su contenido y difícil de definir por haber cambiado totalmente las circunstancias que en un principio le dieron vida.

La situación a partir de 1945 introdujo dos nuevos elementos: el convencimiento en casi todos los sectores de la opinión pública de que era necesaria una planificación económica y el acceso al poder de un gobierno laborista partidario de una política de nacionalización de las

grandes industrias básicas. Una vez planificada la economía y ampliado el sector público, se llegó a la conclusión de que aquélla no podía ser ajena a la función política y de que las empresas implicadas en el plan no podrán disfrutar de la misma autonomía que en los años anteriores a 1939.

De ahí surgen los debates parlamentarios y las disposiciones para afianzar el control de las empresas públicas, que el autor comenta detalladamente, dedicando especial atención al «Select Committee on Nationalized Industries» y analizando las experiencias realizadas para controlar las empresas estatales en Francia, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Estados Unidos.

En el último capítulo del libro, A. H. Hanson especifica las obligaciones del parlamento, el gobierno y los «Select Committees» y llega a la conclusión de que resultan insuficientes para realizar un control eficaz de las empresas nacionales, control que no ha de entenderse como incompatible con el rendimiento económico y propone sus propios puntos de vista para una reforma, que considera imprescindible.—M. L. J.

FRANCESCO GULLO: *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*. Padua, CEDAM, 1965, XVI+557 pp.

Se trata de un buen estudio de la concesión administrativa. El autor, profesor de la Universidad de Padua, va abordando a lo largo de las casi seiscientas páginas de que consta la obra, los principales problemas que plantea el tema, tanto en su vertiente de acto administrativo

como en su faceta contractual. El hilo de su discurso lo va apuntalando con el apoyo o la crítica de cuanto la doctrina—especialmente la italiana—ha elaborado al respecto. Ello ha producido un gran aparato de notas—pueden contarse casi mil cuatrocientas—que acompañan al texto.

Las dos terceras partes de la obra están dedicadas a la concesión como acto administrativo. Ello resulta lógico si tenemos en cuenta que lo que siempre y primeramente tiene lugar en esta figura jurídica es justamente una *concesión*, por más que, para comprender mejor su naturaleza total y plenitud de efectos, haya que tener presente, en no pocas ocasiones, lo que llama el autor «contrato anejo a las concesiones administrativas».

El concepto tradicional de concesión como acto administrativo que crea *ex novo* derechos en los sujetos destinatarios, parece poco útil por su excesiva amplitud. Habrá, pues, que intentar precisarlo en el sentido de que recoja sólo los elementos esenciales y típicos de la figura, *capaces al mismo tiempo* de distinguirla de cualquier otro tipo afín de acto administrativo. Previamente y a modo de crítica del concepto tradicional de concesión, se somete a éste a un estrecho análisis en relación con otras figuras de acto administrativo que también amplían la esfera jurídica del destinatario—admisión, autorización y dispensa—, con el fin de patentizar su insuficiencia para distinguir una de otras.

La nueva definición de concesión administrativa se monta especialmente sobre estos dos requisitos: que el nuevo derecho que se crea en el concesionario sea un derecho subjetivo, y que se produzca una verdadera

contracción en la esfera jurídica del concedente. A continuación se la pone en contraste con las figuras afines señaladas anteriormente para demostrar su validez.

Se plantea a continuación el problema de la estructura de las concesiones administrativas, enfocado principalmente desde el ángulo del concesionario: derechos y obligaciones de éste nacidos de la concesión. A este respecto, el autor juzga estéril la vía tradicionalmente seguida por la doctrina, con sus irreductibles y antagónicas posiciones: monista (la concesión sólo transmite derechos), dualista (existe una concesión-licencia y una concesión-contrato), intermedias y matizadas. No es que, a partir de esta construcción artificiosa y puramente teórica, vayan a deducirse las distintas situaciones en que la concesión puede colocar al concesionario, sino que el proceso lógico ha de operar exactamente al revés: del examen de las situaciones reales podrá deducirse, al par que el núcleo fundamental estructurante de toda concesión administrativa, los distintos tipos o matices que puede revestir ésta.

Respecto a las obligaciones del concesionario, se las clasifica y examina según su posible fuente de producción: como derivadas de la voluntad unilateral de la administración concedente—serían las figuras de la carga, condición o *modus* de la concesión—; como nacidas del acto mismo de ésta—y aquí, todo el problema de la concesión como contrato de derecho público—, y finalmente en cuanto originadas por un negocio o contrato accesorio al acto mismo de la concesión. La problemática de los derechos derivados de ésta se centra en torno a la figura del derecho sub-

jetivo debilitado y al origen y formas de este debilitamiento.

Llegado a este punto el autor se halla en grado de completar y precisar su propio concepto de concesión administrativa. Recogiendo y limitando la tesis monista que la configura como acto unilateral de la Administración, precisa que el derecho que se concede es siempre debilitado. La contracción que se produce en la esfera de la Administración no deriva del hecho de la naturaleza bilateral de la concesión, ni mucho menos de la existencia de concesiones-contrato; generalmente tiene lugar mediante un acto negocial que acompaña a la concesión propiamente dicha, lo que nos coloca en presencia de una concesión y un contrato estrechamente unidos o, si se quiere, de una *concesión con contrato*.

Tras ocuparse de este contrato anejo a la concesión administrativa, especialmente bajo el ángulo de los derechos y obligaciones que genera en el concesionario, el autor aborda el problema de las relaciones entre contrato y concesión. ¿Son éstas tan estrechas como para convertirlos en elementos de una figura unitaria o, por el contrario, se trata de dos actos distintos con efectos propios? Realmente la pregunta está ya contestada, aunque no probada en detalle la respuesta, y a ello dedica el autor la casi totalidad de uno de los cinco capítulos de que consta la obra, en detrimento de un análisis más completo de las conexiones e interdependencias de ambas figuras.

El capítulo final del libro está dedicado a la revocación, por inoportunidad sobrevinida, de las concesiones con contrato y a sus consecuencias.

P. HERBER LEIDERMAN y DAVID SHAPIRO: «Psychobiological Approaches to Social Behaviour». Stanford University Press, Stanford, California, 1964, pp. 203.

Este libro, que constituye el resultado de un «symposium» celebrado en abril de 1963 en la Universidad de Harvard, apunta al estudio de las relaciones entre los campos respectivos contemplados por la Biología y las Ciencias Sociales y, más concretamente, a la observación atenta del impacto indudable que la sociedad y los grupos, en que se hallan enmarcados los individuos, producen en las respuestas físicas y emocionales de éstos.

Se sabe, en principio, que, por ejemplo, el tipo de órdenes dadas a un sujeto, en relación con su sexo, estado civil y procedencia étnica, constituyen factores determinantes de las respuestas fisiológicas del mismo, de tanta importancia como la ingestión de drogas o el estado de salud. La demostración y puntualización de tal influencia se desarrolla en los sucesivos capítulos.

Es incuestionable que abordar un estudio psíquico y endocrinológico puede ofrecer acceso a la comprensión de los cambios afectivos y las variaciones emocionales y, en un más amplio sentido, al funcionamiento normal o anormal del mecanismo psicológico, mas también es evidente el impacto e influencia que las condiciones sociológicas ejercen sobre las médicas y el potencial uso que la Sociología experimental puede hacer de las respuestas de carácter psicológico.

En primer término es de señalar cómo las específicas características de interacción que se dan en el gru-

po social modifican diferencialmente las actitudes y rasgos psicológicos de los diversos individuos.

En segundo lugar, se pueden extraer valiosas conclusiones de general aplicación acerca del grado de sumisión y oportunidades de mando de los miembros del grupo.

Es posible, asimismo, establecer que, a pesar de las indudables y profundas diferencias que existen entre los individuos, resulta viable la realización de cuadros experimentales generalizados, a condición de que los sujetos participantes comprendan plenamente que su sometimiento a las pruebas ha de proporcionarles positivas ventajas.

Así, pues, las técnicas conductísticas y psicológicas pueden ser usadas como instrumentos en un análisis experimental de la interacción del grupo.

Sin embargo, la elección de las medidas psicológicas más apropiadas para el estudio de la conducta del grupo es una decisión siempre arbitraria. Como directriz se puede adoptar la siguiente: las medidas habrán de ser sensibles a sutiles cambios del medio social y psicológico y deberán tener características temporales del mismo orden de magnitud que la conducta. Serán susceptibles de ser registradas a través de las etapas del experimento, sin permitir que se vean interferidas por los procesos de interacción. Finalmente, el mayor o menor acierto en la elección de medidas se aprecia en razón a su capacidad para reflejar una continua respuesta individual no fácilmente observable por otras personas en su presencia.

WILLIAM LLOYD MITCHELL: *Social Security in America*. Robert B. Luce, Inc. Washington, D. C., 1964, página 82.

El autor muestra en este libro la creación, características y evolución del sistema de seguridad social, tal como existe en los Estados Unidos de América. Fué en 1935, después de la depresión, cuando vió la luz una ley que, con sus sucesivas enmiendas, supuso un cambio radical de la situación hasta entonces existente y la institucionalización de un sistema a escala nacional de seguridad social, que protege a jubilados, familiares supervivientes y personas incapacitadas, abarcando a la casi totalidad de los ciudadanos norteamericanos.

Sirviendo a los propósitos de la institución, que fundamentalmente se cifran en reconocer y preservar la dignidad de la persona, ofreciendo a todos la posibilidad de autoconducir sus vidas en un sentido a la vez satisfactorio y útil y en desarrollar su capacidad al máximo, existen unos principios, enraizados en lo más íntimo de la constitución política del país, que matizan con características peculiares el sistema.

El derecho al secreto de la esfera privada, por ejemplo, es uno de los principios democráticos más celosamente respetados. Este principio es salvaguardado por un precepto de la ley de Seguridad social, que prevé el carácter confidencial de los archivos y registros sobre la materia.

Una semejante sumisión a los principios democráticos determina la obligatoriedad de la afiliación y cotización. Esta imposición no repugna al consagrado respeto que en la vida política se tiene a la libertad. El privilegio de dirigir cada uno su propia vida, de acuerdo con las propias con-

vicciones, se otorga en tanto en cuanto los derechos de los demás no sean dañados.

Otros de los muchos principios básicos de la sociedad americana a los que sirvió, directa o indirectamente el «gran plan» de Seguridad social fueron los siguientes: reducción de la excesiva dependencia de unas personas a otras y eliminación de la miseria; promoción del desarrollo; rehabilitación de los impedidos; apoyo a la empresa libre; promoción del pleno empleo; integridad financiera; estabilidad de los negocios y de los ciclos económicos; fortalecimiento del gobierno central y de los locales.

Como características generales del sistema, el autor señala las siguientes:

1.^a El sistema debe tener carácter obligatorio.

2.^a Debe ser lo más universal posible en su aplicación.

3.^a Los beneficios guardan una estrecha relación con los salarios.

4.^a Existe un derecho reconocido legalmente a recibir los beneficios que se conceden, cuando los ciudadanos se encuentren en las situaciones también legalmente previstas.

5.^a Los beneficios deben ser, al menos, lo suficientemente elevados como para que sean efectivos, y lo suficientemente módicos como para no cegar los incentivos ni obstaculizar el desarrollo.

6.^a El modo de financiación previsto es el de contribuciones.

El autor, a continuación, desarrolla detalladamente las características enunciadas, contemplando, en particular, los diferentes supuestos a los que se aplica y el método de financiación.—J. P. B.

