

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

AUBY, J. M.; LANGROD, G.; RIVERO, J., y otros: *Traité de science administrative*. Mouton & Co. La Haya-París, 1966. 901 pp.

La disciplina de la que se ocupa el presente tratado ha sido, dado sus pocos años de vida y aún a riesgo de perder unidad en la exposición, abordada por varios autores, para así intentar esclarecer amplias zonas de la misma que aún permanecen sin desarrollar. Sin embargo, esta pluralidad de autores enriquecen, en cierta medida, la nueva ciencia administrativa, ya que es estudiada desde puntos de vista muy diversos, sin verse encuadrada en el imperialismo de una disciplina ya establecida: Sociología, Derecho o Tecnología.

No ha servido como modelo la bibliografía anglosajona, que presenta el inconveniente, para los países afines a la tradición administrativa francesa, de emplear ejemplos y fundar sus razonamientos en un sistema de administración profundamente diferente.

En la primera parte, de las 11 en que se divide el tratado, y bajo el título de «Introducción general», se hace un amplio estudio de la historia del pensamiento administrativo francés, así como de la naturaleza, origen y desarrollo del acto administrativo. También se estudia el lugar que ocupa la ciencia administrativa en relación con las otras ciencias afines y la metodología aplicada a dicha ciencia.

* Los libros reseñados en el texto figuran en la biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

La segunda parte trata de la Administración y el medio en el cual se inserta, puesto que la relación entre

éste y aquélla es recíproca: el medio determina el sistema administrativo, pero el sistema administrativo va a actuar sobre el medio.

El medio social determina las necesidades que se sienten. El político es más determinante aún, ya que la Administración es, sin duda, el más importante de los instrumentos de que dispone el poder político para regir la sociedad. Por último, el medio jurídico hace referencia a la sujeción de la Administración al Derecho (principio de legalidad), al Derecho aplicable a la Administración, a las estructuras administrativas en el marco de la personalidad jurídica y fuera de él, a las actividades administrativas y al control por la Administración de la aplicación del Derecho.

A continuación se estudian las misiones que debe cumplir la Administración, tanto las de carácter general como las particulares o técnicas. Como la razón de ser de la Administración reside en sus fines, es esencial la subordinación de toda acción administrativa a su fin.

Se analiza ahora la estructura administrativa, siendo los elementos que la caracterizan determinantes, en gran parte, del funcionamiento del aparato administrativo y su eficacia. Autoridad jerárquica e iniciativa, centralización y descentralización, concentración y desconcentración del poder de decisión son temas, todos ellos, incluidos en el análisis de las estructuras.

Estas estructuras, que no son más que marcos abstractos, toman vida gracias a los hombres que ejercen su actividad dentro de dichos marcos y que constituyen el tema de la quinta parte del tratado. Se estudia al fun-

cionario desde el punto de visto psicológico, en tanto que factor humano es relación con la Administración y la comunidad nacional. El conocimiento del funcionario se hace también desde un punto de vista sociológico, determinando los orígenes sociales del mismo y el papel que desempeña la función pública en la estructura de la sociedad y la incidencia de sus orígenes en su comportamiento. Por último, se estudia al hombre encuadrado en la función pública desde el punto de vista del Derecho, analizándose sus estatutos, normas de selección y ascenso, garantías y obligaciones y derechos.

La sexta parte está dedicada al funcionamiento de la Administración en cuanto mecanismo activo. Hay un hecho incuestionable, y es que la acción administrativa se basa en la decisión, y, por tanto, el funcionamiento de la Administración es, ante todo, el estudio de la decisión administrativa, de su «tipología», del proceso mental que la ha precedido y que la acompaña y de su ejecución. Sin embargo, la Administración ha tomado conciencia de la necesidad de explicar su acción al público, y actualmente las relaciones públicas comienzan a atenuar el misterio en el que se envolvía tradicionalmente todo el aparato administrativo, introduciendo así, en su funcionamiento, una inspiración democrática que le ha faltado durante mucho tiempo.

Con el título general de «técnicas», se pasa del esquema intelectual anteriormente descrito a la acción propiamente dicha. Dos son las técnicas fundamentales empleadas. La primera, de reciente creación —organización y métodos—, sistematiza las relaciones y los ámbitos administrativos en un intento de racionalización.

La segunda, más antigua, pero ampliamente renovada, es la búsqueda, la conservación, la difusión y el empleo de la documentación.

En la octava parte se hace referencia a los medios materiales que usa la Administración. Un primer capítulo está dedicado por los autores a las modificaciones que ha aportado el progreso técnico, en cuanto se refiere a la mecanización y automación que entrañan verdaderos cambios en la forma tradicional de administrar. La compra y utilización de estos medios materiales ocupa un lugar importante en la actividad administrativa. El segundo capítulo tiene por objeto el conocimiento, por medio de la contabilidad, de los problemas financieros que plantea la cuestión administrativa.

En relación con el funcionamiento de la Administración es necesario un control para constatar los errores y preparar las sanciones, pero sobre todo para extraer enseñanzas del error cometido. Este control se puede ejercer por personal especializado o bien, desde un punto de vista externo a la Administración, por el juez o por la autoridad política.

En la siguiente parte de este tratado se intenta dar una teoría general de la acción administrativa, enfocada desde dos puntos de vista distintos. En el primero, se toma prestado de la sociología sus bases y sus métodos, mientras que en el segundo punto de vista se hace referencia a la cibernética y se intenta explicar, por analogía con el mecanismo cibernético, el funcionamiento del mecanismo administrativo.

Por último, y a título de conclusión, los autores se preguntan hacia dónde va la Administración. El fin

de la Administración es el servicio del hombre, sus medios suponen el respeto al hombre, a los hombres presentes y futuros que forman la comunidad.—F. R. L.-D.

GUAITA, AURELIO: *Derecho administrativo especial*, IV vol. Librería General. Zaragoza, 1966; 369 pp.

Continuando su plan de exposición del Derecho administrativo especial, el profesor Guaita nos ofrece el cuarto tomo de su obra, que trata del fundamental ámbito que supone la administración económica.

La obra aparece dividida en cuatro capítulos, relativos a la industria, el turismo, el comercio y comunicaciones y transportes.

El capítulo dedicado a la industria desarrolla todo lo referente a las medidas de fomento y promoción industrial, así como lo referente a las medidas de libertad industrial. Un apartado íntegro de este capítulo se dedica a mostrar la última normativa referente a energía, con lo que se ofrece al estudioso un completo cuadro normativo de los servicios públicos de gas y electricidad. Otro tanto acontece en lo que se refiere a propiedad industrial, ámbito en el que se logra una exhaustiva exposición de cuanto se refiere a esta materia. No deja de aludirse en todo momento a la organización administrativa en cada uno de estos servicios y actividades.

El capítulo dedicado a turismo supone, a pesar de ser el de menor extensión, una completa observación de la materia, con especial consideración de las medidas de promoción del turismo.

Por lo que se refiere al comercio, el capítulo correspondiente aparece dividido en dos apartados, referentes a comercio interior y comercio exterior, sin olvidar la organización administrativa correspondiente a esta materia. Destaca, por lo que al comercio interior se refiere, el tratamiento deparado a las ferias y exposiciones, y, sobre todo, al problema de la defensa de la competencia, exponiéndose la organización y procedimiento del Tribunal de Defensa de la Competencia. Por lo que se refiere al comercio exterior, queda expuesto lo relativo a aduanas y aranceles, y régimen de exportación e importación, así como lo referente a las medidas de fomento de la exportación, particularmente cuanto hace relación a la «carta de exportador».

El capítulo relativo a comunicaciones y transportes es, dada la materia, el más amplio. Junto a la organización administrativa se observa, primero en el régimen de comunicaciones, lo referente a correos, teléfonos, telégrafos y radiocomunicaciones.

Por lo que se refiere a los transportes terrestres, queda consignado el diverso régimen de los ferrocarriles, tranvías y trolebuses, sin olvidar la problemática planteada por las carreteras y otras vías de comunicación. Se hace alusión también al régimen de transportes urbanos, estos es, autobuses, taxis tranvías trolebuses y ferrocarriles metropolitanos y suburbanos.

Por lo que se refiere a los transportes marítimos se observa su régimen general, organización administrativa, y la normativa aplicable a los cuerpos, pesca marítima y líneas de navegación, sin olvidar aludir a

las medidas de fomento al respecto, cual es el crédito naval y el régimen de sanciones por infracción en materia marítima.

Finalmente, en lo relativo a los transportes aéreos se expone fielmente el régimen de aeródromos, aeropuertos, aeronaves y los servicios de transportes o líneas aéreas, considerándose asimismo las sanciones por infracciones administrativas en esta materia, al igual que se hiciera en relación con los transportes marítimos.

Desde el punto de vista crítico se impone necesariamente la más favorable actitud hacia este nuevo volumen del Derecho administrativo especial del profesor Guaita. El estilo y el método es semejante a los volúmenes anteriores. El repertorio legislativo al día resulta completo en cada problema e institución estudiados, a lo cual se añade abundante doctrina jurisprudencial, asimismo reciente, que complementa positivamente la comprensión y asimilación de cada uno de los problemas expuestos.—G. G. V.

GARRIDO FALLA, F.: *La ley de Procedimiento administrativo*, 2.^a edición. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Colección Estudios Administrativos. Madrid, 1966; 119 pp.

El profesor Garrido Falla realiza en esta obra, de gran interés para el jurista, tanto práctico como teórico, un estudio sobre la ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1957.

Los ocho capítulos en que está dividida la obra siguen el mismo sistema de la ley, y en ellos se resumen

los diferentes preceptos que en el texto legal están repartidos en diferentes capítulos, títulos o secciones.

En el primer capítulo se analiza el ámbito en el que es aplicable la ley, bien sea directamente o bien con carácter supletorio, como ocurre en el caso de las corporaciones locales y de los organismos autónomos, señalándose también los procedimientos especiales que expresamente se declaran en vigor.

El capítulo segundo está dedicado a los organismos administrativos y en él se estudia la competencia de los mismos, la constitución y funciones de los órganos colegiados, los conflictos de atribuciones que surgen entre órganos de distintos ministerios, entre órganos de un mismo ministerio—positivos y negativos—o entre un superior y un inferior, y, por último, los supuestos de abstención y recusación.

Se examina a continuación el título II de la ley, dedicado a los interesados, debiendo entenderse por tal el sujeto pasivo de la potestad administrativa, o, mejor aún, el particular en cuanto entra en relación jurídico-administrativa con la Administración. Si esta relación es de carácter procedimental, el administrador puede asumir el papel de interesado.

El autor estudia ahora la actuación administrativa, destacando la doble preocupación de la ley de Procedimiento. Por una parte, la agilitación y mayor eficacia de la actividad administrativa, y de otra, por la legalidad.

Siguiendo, como ya se ha dicho, el sistema de la ley, Garrido Falla analiza el Procedimiento administrativo en sentido estricto. Sus distintas fases, iniciación, ordenación, instruc-

ción, terminación y ejecución son sucesiva y detalladamente tratadas.

En el siguiente capítulo, dividido en dos partes, se estudia la revisión de los actos en vía administrativa. La primera está dedicada a la revisión de oficio y la segunda a los recursos de alzada, reposición, súplica y revisión.

Por último, Garrido Falla se ocupa de los procedimientos especiales, que, según el preámbulo del decreto de 10 de octubre de 1958 que los establece, «en la mayoría de los casos se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento ordinario de la nueva ley, dada la flexibilidad de sus preceptos. Dichos trámites han de considerarse establecidos como desarrollo o complemento de la ley».—F. R. L.-D.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., y otros: *Procedimientos administrativos especiales*. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Febrero 1967; 551 pp.

La especialidad como calificativo, dentro del ordenamiento jurídico administrativo español, tiene, paradójicamente, un elevado grado de generalidad. Tan ello es así que el intento de cualquier racionalización administrativa por vía normativa que suponga el establecimiento de un Derecho administrativo general (y éste, no se olvide, es el hondo sentido jurídico de la Reforma administrativa) ha tropezado siempre en nuestra patria con la especialidad consagrada históricamente en los distintos aspectos (orgánicos y funcionales) de nuestra Administración pública.

El Derecho general que la ley de Procedimiento administrativo venía a establecer en el aspecto procedimental también encontró este obstáculo, primero, por la vía normativa del decreto de vigencias de 10 de octubre de 1958, y al mismo tiempo y progresivamente, después, por la interpretación que en la práctica administrativa ha venido haciéndose de ambos textos (la ley de Procedimiento administrativo y el decreto de vigencias) y de las distintas normas que «por mor» de los mismos quedaron en vigor.

Pero ¿hasta qué punto estaba justificada la especialidad de los procedimientos que quedaron vigentes? Y, sobre todo, ¿hasta qué punto quedaron realmente vigentes los procedimientos enumerados por el decreto de 10 de octubre de 1958, escapando a la normativa general de la ley de Procedimiento administrativo?

A la contestación cabal y meditada de estas preguntas, nada fáciles y enormemente complejas, se encamina la obra que bajo la dirección del profesor titular de Procedimiento administrativo de la ENAP, Francisco González Navarro, se ha propuesto un nutrido grupo de jóvenes investigadores que, por sus distintas vinculaciones administrativas, se encuentran especialmente preparados para ello. En el presente volumen I de la obra se fija el plan de la misma a través de un completísimo «Estudio preliminar» del profesor González Navarro, que después de fijar los criterios, que podrían calificarse de «claves», para llegar al fondo de la especialidad de los procedimientos objeto de estudio, se detiene en la investigación pormenorizada y apoyada en una exhaustiva confrontación jurisprudencial y doctrinal del tema

fundamental para comprender el posterior desarrollo «especializado» de cada procedimiento: el del ámbito de vigencia de la ley de Procedimiento administrativo, investigación ardua y penosa de realizar debido a la elefantiasis dispositiva que la enmaraña—tan contraria al propio espíritu de la ley—y que se extiende a las tres esferas de manifestación administrativa: la estatal, la local y la institucional. Todo lo cual lleva al autor a la defensa decidida de una aclaración normativa de los innumerables problemas que plantea la vigencia de la ley de Procedimiento administrativo, la cual muy bien podría llevarse a cabo por la vía de un reglamento general y por la obligada de dar cumplimiento a las adaptaciones previstas y no realizadas en la esfera local e institucional, así como a replantear el tema de revitalizar el Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo, órgano de la Presidencia del Gobierno, hasta ahora en situación muy lejana de la que reclama su importante misión.

Este «Estudio preliminar» fija, como se dijo, tres criterios, para mí fundamentales, respecto a los procedimientos especiales que enmarca, y que luego, a través de los distintos estudios que le siguen, afloran con nitidez dentro de su peculiar hojarasca: Son éstos los siguientes:

a) Que sería un error, y error grave, pensar que el decreto de vigencias ha dejado sólo subsistentes los veintinueve procedimientos especiales que enumera, toda vez que cada uno de ellos comprende, en sí mismo, una diversidad de procedimientos diferentes.

b) Que en la realidad práctica se ha entendido equivocadamente la especialidad de tales procedimientos, sin tener en cuenta el título preliminar de la ley de Procedimiento administrativo e ignorando, por consiguiente, las disposiciones de este cuerpo legal que, en todo caso, les serían —y digo les serían porque en la práctica no les son— aplicables.

c) Que del estudio casuístico y pormenorizado de cada uno de estos «procedimientos especiales» y sus ramificaciones es fácil llegar a la conclusión de que su especialidad no está del todo justificada y que, en la mayoría de los casos, unas simples excepciones a la legalidad general de la ley de Procedimiento administrativo serían suficientes para salvar las posibles dificultades que la materialidad de tales procedimientos contemplados podrían plantear. Idea que, por otra parte, se refuerza si se tiene en cuenta que el procedimiento que el título IV de la ley de Procedimiento administrativo regula, con carácter general, no es en modo alguno un procedimiento rígido y sometido a fases preclusivas difíciles de adaptar a cada supuesto procedimental en concreto, sino que, muy por el contrario y como señala la propia exposición de motivos de la ley, tiene muy presente que «la actuación administrativa se descompone en actos de naturaleza distinta según la función que los mismos vienen a cumplir en el procedimiento».

Al socaire de estas tres ideas se tratan en este primer volumen de la obra cinco «procedimientos especiales» que, quizá para confirmar la primera de las «tres ideas claves» antes sintetizadas, se inician con uno no recogido por el decreto de vigencias:

el de «selección de funcionarios de la Administración del Estado».

Gregorio Laso Vallejo trata este procedimiento concretando su investigación a la selección de funcionarios de cuerpos generales, tarea encomendada por el artículo 32 de la ley de Administración de Funcionarios Civiles al Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. Y una vez más se pone aquí de manifiesto lo paradójico de esta especialidad procedimental, ya que viene a tratarse el más general de estos procedimientos, que, por su propia naturaleza, se justifican como especiales, dejando sin tratar la enorme diversidad de procedimientos que regulan el ingreso en los distintos cuerpos «especiales» que se encuadran en nuestra especializadísima Administración pública. Su tratamiento es, empero, positivo, aportando soluciones y apuntando adaptaciones que por analogía deben lograrse en esta tarea de selección de la función pública en España.

José Morán del Casero se ocupa de los «Procedimientos en materia de Gracia y Justicia» que expresamente enumera el número 6 del artículo 1.º del decreto de vigencias.

Concretamente el indulto, la legitimación de hijos por concesión soberana y los relativos a grandezas y títulos nobiliarios, llegando a la conclusión de que existe base suficiente para que el procedimiento general del título IV de la ley de Procedimiento administrativo pueda ser también aplicado en estos casos.

Ramón Falcón Rodríguez trata el conjunto de procedimientos que se encubren bajo la expresión «Procedimiento de disciplina académica» (que utiliza el decreto de vigencias

en el número 17 de su artículo 1.º), mostrando cómo los mismos tienen un evidente carácter sancionador que sólo justifica la exigencia de especialidad en el caso de la sanción escolar, pero no en el caso de la sanción de personal académico, toda vez que, en este supuesto, «nada exige ni aconseja que exista un procedimiento especial que sustancialmente coincide con el disciplinario común aplicable a los demás funcionarios o incluso a los mismos cuando prestan servicios en otros centros» (p. 310).

Los «Procedimientos relativos a crisis de trabajo y modificación de condiciones contractuales» son, sin dudar, uno de los temas más sugestivos que ofrece la panorámica procedimental de nuestra Administración pública, y que a pesar de la pluralidad con que son enunciados por el decreto de vigencias y la dualidad de competencia que para su tramitación en el Ministerio de Trabajo por las Direcciones Generales de Ordenación de Trabajo o de Empleo estableció el decreto de 21 de febrero de 1963 (según impliquen o no modificación de las condiciones laborales) son fácilmente reconducibles a la unidad.

Así lo considera Juan Antonio Sagaray, que pone de manifiesto la estructura tridimensional del mismo en el que la Administración no aparece en la clásica posición de juez y parte, sino que actúa como auténtico juez dirimiendo, con un acto administrativo, un auténtico litigio entre partes que en principio le son ajenas, pero que el interés público (ya económico, ya social) cualifica, dando el sentido de la justicia que, según los casos, informa la resolución. Se puede convenir con Sagaray en la necesidad de refundición

y adaptación a la ley de Procedimiento administrativo, que hoy día postula la notable dispersión normativa en esta materia. Pero quizá no ya tanto en su sugerencia de restablecer el sistema de silencio positivo en aras de una mayor rapidez de decisión, toda vez que, aparte de que estimo suficiente el actual plazo de treinta días para resolver en primera instancia (y de hecho se resuelve siempre sin acudir al trámite de dictar diligencias para mejor proveer), el silencio positivo tiende a perjudicar a la parte más débil de la relación jurídico-laboral, cuya extinción o modificación se solicita por las empresas, ya que el silencio supondría así un allanamiento administrativo a las pretensiones empresariales.

Por último, José A. Sánchez Velayos ofrece un exhaustivo estudio de los «Procedimientos relativos a la propiedad industrial en sus diversas modalidades», al hilo del estatuto que los rige (norma, por cierto, importante y olvidada inexplicablemente en recientes compilaciones administrativas), mostrándonos con ello hasta qué punto la ley de Procedimiento administrativo ha sido completamente marginada sin tener en cuenta lo dispuesto en su título preliminar, situación extrema que se agrava al tener en cuenta el volumen cuantitativo de expedientes que así se tramitan y ante la consideración de que, según concluye Sánchez Velayos, la única especialidad justificable en estos procedimientos, precisamente por su cantidad, es el de que las notificaciones deben hacerse a través del *Boletín Oficial de la Propiedad Industrial*.

La obra comprende además apéndices legislativos de los diversos temas que se estudian, lo que realiza

su interés para el profesional que en la práctica foránea y administrativa se enfrenta día a día con los problemas cuya solución se busca. En definitiva, primer paso importante de una obra ambiciosa que—para terminar como empezamos—se diría que busca el paradójico resultado de dejar claro que una ley esencial de nuestro ordenamiento jurídico—la ley de Procedimiento administrativo—también se define por sus características de «generalidad» y «obligatoriedad».

Con más llaneza se podría resumir diciendo que el dilema estriba en cumplir la ley o en no legislar.—
I. L. P.

La enseñanza superior en el Reino Unido (Informe Robbins). «Documentación Económica». Madrid, 1966; 556 pp.

Esta edición española del informe Robbins está precedida por dos artículos, de destacados especialistas británicos, sobre las «Universidades del Reino Unido» y «La instrucción profesional y los *colleges* técnicos». Asimismo se incluyen algunas orientaciones de carácter general sobre los cursos ofrecidos por el sistema británico de enseñanza superior con el fin de introducir al lector español en las peculiaridades del sistema británico de enseñanza.

Los cambios sufridos por la enseñanza superior en el Reino Unido—situación financiera de las universidades, elevación a nivel universitario de la labor desarrollada en ciertos *colleges* técnicos—han impulsado a la Tesorería a revisar el sistema de enseñanza superior de dedicación plena en Gran Bretaña, y, a la luz

de las necesidades y de los recursos nacionales, indicar al Gobierno de Su Majestad en qué principios debe basarse su desarrollo a largo plazo.

Según el informe Robbins, hay cuatro objetivos esenciales que deben servirse por la enseñanza superior: la formación laboral necesaria para hacer una parte de la división general del trabajo; que las enseñanzas no sean solamente practicadas, sino que desarrollen las facultades generales del intelecto; equilibrio entre la enseñanza y la investigación, y, por último, la transmisión de una cultura común y de unos niveles de ciudadanía comunes.

A continuación el informe bosqueja el desarrollo de la enseñanza superior, viendo que en sesenta años el número de estudiantes de plena dedicación ha crecido más de ocho veces.

En los dos siguientes capítulos se analizan las diversas instituciones de enseñanza superior en Gran Bretaña, tales como las universidades (historia de las mismas, estudiantes, profesorado, los *colleges* para enseñanza y capacitación del profesorado y las instituciones de *further education*, llevándose a cabo un estudio comparativo con las diferentes estructuras internacionales de enseñanza.

Este estudio general de las instituciones de enseñanza superior se desarrolla más ampliamente en los sucesivos capítulos, así como el impacto general de las universidades en las *schools*.

La siguiente parte de este informe está dedicada al diseño de la futura enseñanza superior, y en ella se estudian con detenimiento todos los aspectos relativos a la misma, tanto en cuanto a la dotación de personal,

profesores y estudiantes como en cuenta al coste de la educación superior, y su financiación, que si bien supone un aumento en el porcentaje de la renta nacional consagrado a la enseñanza superior, pudiendo traer consigo un aumento en los impuestos, estamos convencidos, concluye Robbins, que ninguna consideración económica ha de entorpecer su desarrollo.

Respecto al sistema de gobierno más apropiado para la educación superior, el informe propone una transformación de los mecanismos existentes para el control de las institu-

ciones nacionales y locales, a fin de satisfacer las necesidades del futuro.

El informe concluye con una llamada de atención sobre la crisis con que se enfrenta la educación superior por la llegada a las edades de diecisiete y dieciocho años de gran número de niños nacidos inmediatamente después de la segunda guerra mundial. Se necesitan medidas extraordinarias para combatir dicha situación, y si no se opone una adecuada acción por parte del Gobierno, muchos de los planes de expansión a largo plazo correrán serio peligro.—F. R. L.-D.