

## RESEÑA DE LIBROS \*

014.3

ELIO GIZZI: *Lo scioglimento dei Consigli Regionale e l'amministrazione straordinaria delle Regioni.* «Dott. A. Giuffré», Milán, 1966, 230 pp.

La finalidad del libro es destacar los aspectos organizativos ligados a la inclusión de las regiones en la categoría de los sujetos públicos, dotados de potestades administrativas. De hecho, puede afirmarse que la doctrina ha preferido, al tratar del Instituto Regional, centrarse sobre la temática de la potestad legislativa de las regiones, olvidando, o tratando con poca intensidad estos aspectos de organización.

Respecto del problema básico en estudio, se aprecia una divergencia

doctrinal de fondo en relación con los problemas inherentes a las relaciones entre Estado y Región y a la posición que ocupan los órganos constitucionales supremos en el ámbito estatal, respecto de la materia considerada. Al realizar una investigación sobre este tema es preciso tener en cuenta la dificultad que supone la confluencia de aspectos dogmáticos y consideraciones de orden ideológico y político. Otro grave inconveniente es la falta, en concreto, de actos de disolución de algún Consejo Regional, por lo que no pueden medirse las reacciones, doctrinales y jurisprudenciales, que acarrearía una decisión de esa categoría.

La primera parte del trabajo analiza la teoría general de la disolución de los Consejos de los entes locales haciendo un estudio de la fórmula constitucional del artículo 126 cuando introduce el concepto de «actos

---

\* Los libros reseñados se encuentran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

contrarios a la Constitución y graves violaciones de las leyes». A continuación se examinan los diversos tipos de responsabilidad del Consejo Regional según sus actos (legislativos, no legislativos y de omisión).

El autor investiga tres hipótesis abstractas en las que puede fundarse una disolución del Consejo basada en la imposibilidad de actuar. Son las siguientes: disfuncionalidad, desde el origen, de los órganos internos y ejecutivos del Consejo; disfuncionalidad por hechos posteriores (por ejemplo: falta de actividad legislativa) y disfuncionalidad por extinción o disminución del número legal de componentes del Consejo.

Se hace, seguidamente, referencia a otra posible causa de disolución por motivos de seguridad nacional y se estudian los casos de las regiones que poseen un estatuto especial.

Alcanzan una especial relevancia, desde el punto de vista jurídico, los capítulos dedicados al procedimiento y a la naturaleza del acto de disolución, siendo destacable el hecho de que la disolución del Consejo supone, simultáneamente, la adopción de la misma medida respecto de la Junta Regional.

La segunda parte del libro, más breve, estudia el régimen transitorio en el caso de disolución. Se analizan el nombramiento, los poderes y la duración de la Comisión extraordinaria y los problemas que supone la actuación de este órgano especial. Finalmente se resumen las ideas, suscitadas por el trabajo, en unas consideraciones finales, de las que destacamos las siguientes:

La disolución de los Consejos regionales y el nombramiento de la Comisión administrativa extraordina-

ria pueden calificarse como actos de conservación o defensa del ordenamiento (el primero) y de organización necesaria (el segundo).

Desde un punto de vista abstracto cabría preguntarse si debe necesariamente disolverse la Junta, a consecuencia de la disolución del Consejo, en el caso de que ésta no hubiera sido partícipe en la comisión de las ilegalidades que determinaron la disolución de aquél. A esto es preciso argumentar que sería muy difícil demostrar la falta de conexión, directa o indirecta, entre la actuación del Consejo y la de la Junta y, además, que puede ser muy útil una renovación completa de todos los órganos regionales al dar un contenido enteramente nuevo a la reconstitución de dichos órganos, sustrayendo la gestión, en el período transitorio, a un órgano de la Región (la Junta), que podría influenciar la orientación del cuerpo electoral.—A. S. A.

BARTOLOMÉ BOSCH Y SALOM: *La potestad correccional en la Administración local*. Publicaciones Abejón, Madrid, 1968, 519 pp.

En las últimas décadas, los estudios de administración general y local se han visto acrecentados por la constante aportación realizada por los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Generales y por los funcionarios de Ayuntamientos y Diputaciones. Dentro de esta corriente es de destacar el trabajo realizado por el doctor en Derecho y secretario de Administración local de primera categoría, Bartolomé Bosch y Salom, que ha dedicado su esfuerzo a un tema tan poco cultivado como es el examen de la potestad correccio-

nal en el ámbito local y todo lo que comporta en relación con las sanciones y multas municipales y gubernativas.

En el capítulo I nos da el autor unas nociones generales de temas como son la coacción, la imputabilidad, el Derecho penal administrativo, la multa o sanción pecuniaria y las faltas gubernativas.

En el siguiente capítulo estudia el principio de legalidad de las multas, su fundamento, la competencia para imponerlas, los problemas que implican la delegación y sustitución y los límites de actuación de los órganos que tienen la competencia, para continuar fijándose en el problema de la facultad excluyente o limitativa del artículo 603 del Código Penal, así como en la cuantía de las multas.

A continuación trató la competencia sancionadora municipal y provincial, fijándose en los instrumentos legales que condicionan la actuación de las autoridades municipales y comarcales, para pasar al estudio más detallado de la facultad sancionadora del alcalde, como jefe de la Administración municipal y como delegado del Gobierno, y las del Ayuntamiento Pleno y la Comisión Municipal permanente. En lo que hace referencia a la competencia de las autoridades provinciales, estudia la del presidente de la Diputación y, sobre todo, la competencia que a los gobernadores civiles conceden en materia disciplinaria la ley de Régimen Local y el Estatuto de Gobernadores. Finaliza el capítulo estudiando la competencia de los subgobernadores y delegados del Gobierno.

El capítulo IV entra de lleno en el estudio de las sanciones por infracciones urbanísticas y en él se nos

habla del procedimiento sancionador y de diversos tipos de sanciones, multas pecuniarias, expropiación por no edificación, demoliciones, fijándose de manera más detallada en la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, de las sanciones por construcciones clandestinas e ilegales, así como de las que están incluidas en el Reglamento de Industrias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

A continuación, en el siguiente capítulo, expone los problemas que plantea la circulación urbana, para pasar en el capítulo VI al estudio de las multas fiscales y de los arbitrios municipales con fines no fiscales como medios coercitivos.

El capítulo VII lo dedica a la responsabilidad de entidades, organismos y autoridades de la Administración local, distinguiendo la responsabilidad civil, económica, criminal y administrativa, para pasar luego a estudiar la responsabilidad de los gobernadores civiles y funcionarios de la Administración local y terminar el capítulo tratando de la depuración de funcionarios con motivo del Movimiento Nacional y las sanciones disciplinarias al personal de Servicios Sanitarios de las Corporaciones Locales.

En los dos últimos capítulos estudia el autor los recursos pertinentes, plazos, participación en multas y prescripción.—J. F. J.

TAY, H.: *Le régime présidentiel et la France*. «Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence», París, 1967, 334 pp.

Desde hace una decena de años, la opinión sobre el régimen presiden-

cial ha cambiado extraordinariamente. El tema inducido por la tradición republicana ha cedido el interés de la clase política hacia una fórmula constitucional inspirada al otro lado del Atlántico. Esta evolución de las ideas políticas es el origen del presente trabajo. Parece inútil, en efecto, el emprender un estudio jurídico y político de los beneficios del régimen presidencial en general y del de Francia en concreto. La cuestión había sido dejada en la sombra por la mayor parte de los autores, aportándose tan sólo algunos elementos poco conocidos y olvidados. El punto de vista histórico que se ha escogido permite esclarecer las posiciones recientes que parecen nacer por generación espontánea. No obstante, a pesar de que las recientes controversias no dejan casi la posibilidad de emitir sobre este tema ideas nuevas, no se teme tomar partido en el debate. Aun cuando no se rechaza, en ciertos momentos, una actitud prospectiva, se examinan más a menudo el pasado y el presente que se pronostica el porvenir.

La hostilidad hacia un régimen presidencial parece ser la idea común de los constitucionalistas franceses. Este sentimiento es expresado también por los que recalcan el fin de la democracia americana, a la que admiran. Esto se explica, no obstante, muy bien si se considera que el régimen presidencial no es solamente una categoría jurídica, sino también una idea política. Como noción jurídica el régimen presidencial es definido y explicado objetiva y científicamente; como idea política, suscita reacciones afectivas sin mucha relación con la teoría.

Esta distancia, claramente sensible

entre los más grandes constitucionalistas, se acrecienta si se examinan las posiciones favorables al régimen presidencial. Se constata que los proyectos de este género presentan del régimen americano, salvo rarísimas excepciones, una imagen alterada por la conexión con el modelo en el que pretenden inspirarse y que la doctrina ha definido.

Se estudia en una primera parte el mito del régimen presidencial autoritario y, en una segunda la esperanza de un régimen presidencial democrático.

El régimen presidencial autoritario tiene un origen difícilmente definido. Parece ser que se fija en las ideas defendidas por los republicanos plebiscitarios y confirmado por una interpretación sumaria e inexacta de la evolución política de los Estados Unidos. Deteniéndose en el ejemplo americano, el régimen presidencial no es concebido nada más que como un poder fuerte donde solamente se construye el aspecto plebiscitario de la elección del jefe del Estado o la supremacía de un poder gubernamental enérgico. Dos notas caracterizan el pretendido régimen presidencial: su alejamiento del modelo clásico y su aspecto autoritario, que es el punto de arranque de sus promotores. Estas características se verificaron, desde el principio, bajo la III República. Pero el acercamiento del Gobierno de Vichy al régimen presidencial, operado por ciertos autores, muestra, más netamente, la superioridad. Esta comparación indica que el autoritarismo es casi el único criterio del régimen presidencial, así entendido.

Durante el período 1940-45 se puede fijar el cambio de la actitud tra-

dicional con respecto al régimen presidencial. Considerado hasta aquí como el comienzo de un revisionismo autoritario, asimilado injustamente al régimen de reacción nacido de la derrota va a ser objeto de estudios profundos. A pesar del retorno de la ortodoxia republicana, operada con la Constitución de 1946, la idea de la introducción en Francia de un régimen de tipo americano no muere, o después de un corto eclipse, reaparece en 1956 como un remedio a la decadencia y a las deficiencias del régimen parlamentario francés. Pero las controversias se suscitan de nuevo con la V República.

Es preciso subrayar la incompatibilidad que parece existir entre el régimen presidencial y Francia: en el sentido estricto y jurídico de la expresión, Francia no ha conocido jamás el régimen presidencial y los proyectos de revisión que han pretendido proponerse ofrecen, frecuentemente, una imagen deformada.

Una vez establecida la noción del régimen presidencial y su distribución de poderes, queda una particularidad en el Nuevo Mundo. Ni el Gobierno de Thiers, ni las tentativas de Mitterrand, ni el régimen de Vichy y, todavía menos, la V República se han inspirado en el sistema político del otro lado del Atlántico. Salvo muy raras excepciones, el régimen presidencial propuesto por los reformadores es siempre un régimen alterado en relación al modelo clásico. Unos acentúan el aspecto plebiscitario, confiriendo al presidente una supremacía de derecho poco compatible con el equilibrio de poderes; otros pretenden copiar el ejemplo de Estados Unidos, no queriendo, en realidad, que la elección del jefe del Es-

tado sea realizada por un colegio muy amplio o por el sufragio universal sin llegar hasta el final del principio de la irrevocabilidad recíproca de los órganos, aunque son eminentes especialistas en Derecho público los que quieren establecer en Francia un régimen presidencial bajo una forma racionalizada, poco conforme a la definición jurídica del sistema.—F. S. J.

MESSNER, J.: *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*. Ediciones Rialp, Sociedad Anónima. Madrid, 1967, 1.575 pp.

Dividida en cuatro libros, la obra que se comenta arranca su estudio de la naturaleza del hombre individual, con exposición y crítica de las diferentes teorías que se han formulado sobre ella. Señala la importancia de la ley natural como ente diferencial de los animales, fundamentándola en la propia razón humana y en la autodeterminación característica de su naturaleza. Como consecuencia, la esencia de la moralidad descansa en la efectividad de la razón y de la voluntad.

Realiza el autor la crítica de la moderna teoría sobre la Ética de Valores, que defienden Scheler y Hartmann, ya que éstos apoyan el conocimiento moral no sobre la naturaleza humana en su totalidad, sino sobre el conocimiento inmediato de los valores.

El instinto fundamental de la naturaleza humana es el del amor. La ley natural dirige la conducta de los hombres al «orden del amor», es decir, a que los fines subjetivos correspondan a los fines «existenciales»

objetivos, en cuya realización alcanza la naturaleza humana su plenitud.

De este análisis del hombre moral y de la ley natural pasa Messner, en su libro segundo a la consideración del individuo como ser social. Los fines y responsabilidades no son solamente propios de la persona individual, ya que el hombre por sí mismo es incapaz de lograr su plenitud. El hombre es un ser social y únicamente en sociedad puede llegar a su plenitud humana. El autor ahonda en el estudio de la sociedad, en su naturaleza, en la filosofía social y la Ciencia de la Sociología, en la sociedad entendida como unidad, totalidad, organismo, persona, y su finalidad o bien común. Al llegar a esta cuestión se detiene en sus diferentes aspectos de realidad y orden, analizando sus causas y efectos, sus relaciones y otros problemas en íntima conexión.

A continuación, en la tercera parte del libro I, nos habla del orden de la sociedad, de la filosofía del Derecho. El autor inicia su obra partiendo de los fines existenciales, para llegar a la necesidad de una ordenación de estos fines y de una garantía de los derechos humanos fundamentales. Se plantea aquí el problema del orden de la conducta humana, dirigida a un fin. Expone las diferencias entre el Derecho y la Moral, por las razones siguientes: el Derecho se refiere a las relaciones interhumanas externas; hace referencia a obligaciones de contenido determinado; autoriza a coaccionar la conducta exigida, concede a la sociedad la facultad de establecer normas con el fin de crear una seguridad jurídica.

Después de un examen exhaustivo sobre el Derecho natural se detiene

en los conceptos básicos de justicia, libertad, igualdad y altruismo.

Por último, cierra este libro con el estudio de la problemática actual de la cuestión social, su evolución, su reforma y los papeles desarrollados por el Estado y por la Iglesia, al respecto.

Messner centra su atención, en el libro II, en las estructuras que componen el orden estatal, partiendo de un análisis progresivo de las organizaciones más naturales del hombre, base y fundamento de las demás para llegar al estudio de las más complejas, el Estado y las grandes organizaciones económicas. Desde la célula originaria, la familia, hasta la ingente máquina estatal y su funcionamiento, realiza una pasada a través de las comunidades locales, regionales, profesionales, políticas y los sindicatos para desembocar en el estudio de la Nación y del Estado, pero de éste se ocupa ampliamente en el libro III, que titula «Ética estatal».

Además de la naturaleza del Estado, estudia separadamente la soberanía, las funciones y las distintas formas de gobierno.

Enumera las funciones del Estado, haciendo hincapié en el principio de subsidiariedad, ya que el poder del Estado está sometido a la ley del orden de los fines existenciales de la persona humana, a los que, en definitiva, ha de servir toda función social. Es decir, las funciones del Estado están sometidas al bien común. La dinámica estatal son las fuerzas impulsoras de su realidad efectiva, que determinan ampliamente su vida, su desarrollo y su comportamiento. Entre ellas se cuenta la guerra, la tendencia a la expansión de sus bases vitales, la voluntad de poder y el aumento y descenso de la pobla-

ción. En el Estado moderno se condensa una gran parte de estas fuerzas en las ideas del nacionalismo, del capitalismo, del militarismo y del imperialismo.

Pertenece además a la vida del Estado el pluralismo político, la diferencia de las clases sociales y las fuerzas impulsoras que de éstas se derivan. Tampoco olvida el autor los impulsos morales, con su tendencia originaria al Derecho y a la justicia, así como los impulsos espirituales para lograr un desarrollo económico-social y cultural.

En el libro IV trata expresamente del proceso de la denominada *Ética económica o economía social*, con temas muy importantes sobre la demanda y la oferta, el dinero, el capital, el precio, el salario y el interés, exponiendo las diversas teorías formuladas sobre estas materias.

Las restantes partes del libro IV están dedicadas a la organización, integración y cooperación de las economías sociales, desde sus desarrollos más elementales, hasta la integración de todas las fuerzas económicas en una amplia y cooperadora economía mundial.—M.<sup>a</sup> C. A. C.

LUIS P. FRESCURA Y CANDIA: *Derecho paraguayo del Trabajo*. Editorial Gráfico. Asunción (Paraguay), 1967. Dos tomos.

El autor de este tratado ha llevado a cabo una labor jurídica cuyo propósito es la exposición del desarrollo científico aplicado a la práctica del Derecho paraguayo del Trabajo. Para ello recoge los principios doctrinales que lo informan y la legislación positiva del Paraguay. Completa este estudio con la recopilación de datos

y de otros elementos de índole económica, política, sociológica, histórico-legislativa y de Derecho comparado.

Consta el libro de cinco partes, que siguen el método y sistemática del Código del Trabajo. En la Parte Primera se estudian las nociones fundamentales del Derecho laboral, como derecho unitario de carácter mixto, cuyo contenido se halla integrado de modo inescindible por instituciones y normas de Derecho público y Derecho privado y como rama nueva, diferenciada y autónoma de la ciencia jurídica. Asimismo la evolución histórica del Derecho positivo del Trabajo hasta la promulgación del Código del Trabajo vigente, su objeto y su aplicación. Dedicó un capítulo aparte a los sujetos que integran el Derecho laboral y el papel del Estado en la relación jurídico-laboral. Analiza las fuentes de producción y manifestación de las normas laborales, integradoras del ordenamiento jurídico y las técnicas de la interpretación, aplicación e integración de las leyes referidas al Derecho laboral.

Dada la importancia fundamental que ha adquirido actualmente la institución contractual, como medio normal de aplicación de las normas jurídico-laborales abstractas, en la Parte Segunda desarrolla el autor las distintas doctrinas sobre el mismo y en todos sus aspectos de su estructura técnico-jurídica y la legislación positiva. Igualmente, los caracteres propios, sus diferentes modalidades, los derechos y obligaciones que se derivan, las causas y efectos suspensivos, la estabilidad en el trabajo y los contratos especiales, todo ello siguiendo al Código.

La Parte Tercera está dedicada a

las instituciones que constituyen el Derecho colectivo del trabajo, que titula el autor como Relaciones colectivas del trabajo entre trabajadores y empresarios en el campo profesional. Así se estudia el sindicato, el contrato colectivo de condiciones de trabajo, el reglamento interno, las huelgas y los paros.

Otro de los aspectos esenciales del mundo laboral de nuestros días lo integra la Seguridad Social, descrita ampliamente en este tratado, y que

se refiere a las garantías con que cuenta el trabajador contra los riesgos económicos que pueden influir en su capacidad productiva.

Por último, dedica la Parte Quinta al estudio de las sanciones y cumplimiento de las leyes de trabajo.

En cada capítulo se hace referencia a las doctrinas científicas latinoamericanas y europeas de mayor relieve, a datos histórico-legislativos y a las aportaciones del Derecho comparado.—M.<sup>a</sup> C. A. C.