

## RESEÑA DE LIBROS

014.3

DABIN, J.: *Théorie Générale du Droit*.  
Dalloz, París, 1969, 424 pp.

A diferencia de muchas obras de filosofía o de teoría del derecho que dedican gran parte de su exposición a la historia de las «doctrinas», la presente obra, nos dice su autor, pretende ser un libro de historia aparte. En ella el profesor Dabin desarrolla la teoría que estima como la verdadera, apoyándose para ello en todas las contribuciones que le han parecido útiles sin tomar en consideración las distintas escuelas. Ha consultado, y cita muy a menudo, a Santo Tomás, no para adoptar una postura tomista o neotomista del derecho, sino por-

que su pensamiento le suministra materiales y argumentos para edificar una teoría del derecho válida, no sólo para la Antigüedad y la Edad Media, sino para los tiempos actuales.

El autor, en lugar de explorar vías, buscar aproximaciones, recoger pistas, no duda en tomar partido en cuanto a algunos principios sin los cuales no es concebible un orden jurídico. Por otro lado intenta dar al público jurídico una respuesta lo más coherente y clara posible a dos preguntas fundamentales: ¿Qué es el derecho positivo? ¿Cómo debe el jurista entender su misión y su oficio de jurista?

El libro está dividido en tres partes. En la primera indica la necesidad

de reconstruirnos a la regla de derecho, más allá de la constatación empírica de los índices reveladores del fenómeno jurídico, con el fin de estudiar qué es lo que formalmente constituye dicha regla aparte.

Esta primera parte la divide en tres capítulos. En el capítulo primero nos indica cuáles son los trazos distintivos de la regla de derecho; en el II, nos revela los caracteres del imperativo jurídico; en el III, se indican las esferas de la actividad humana que nacen bajo la competencia de la regla de derecho.

La segunda parte la dedica al estudio detallado del problema de los fines, los medios y, por tanto, del contenido del derecho positivo. La mera definición formal de la regla de derecho no nos da más que uno de los elementos de la respuesta, por lo que es necesario estudiar la génesis de esta regla.

Y esto lo realiza en dos capítulos.

En el primero se pregunta si la regla de derecho es el resultado de un descubrimiento, al menos en su sustancia, o si es un producto elaborado por el jurista, si el derecho es *donné* o *constrit*, si es objeto de una ciencia o de una técnica; en el capítulo II, aceptando que el derecho es un producto elaborado, indica cuáles son los principios directores de su elaboración, considerando el fin del derecho por una parte y sus medios de realización por otra.

Por último, en la tercera parte de este trabajo, dividida en tres capítulos, estudia en el primero la noción clásica de derecho natural, la de justicia (capítulo II), para pasar a continuación a dar un análisis detallado del lazo por el que el derecho positivo se une a estos dos conceptos.—J. F. J.

DOUGLASS C. NORTH: *Una nueva historia económica: crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*. Editorial Tecnos. Madrid, 1969, 199 pp.

El profesor Douglass C. North realiza en este libro una nueva evaluación de la historia económica de Norteamérica sin tecnicismos, agrupando los resultados resumidos de un conocimiento cuantitativo del pasado de los Estados Unidos y revisando muchas cuestiones e interpretaciones básicas.

Este estudio no es una historia económica completa del gran país americano, sino que se concentra en el examen de las tendencias y cuestiones principales de su historia económica. Su propósito es, como confiesa el autor, suscitar el interés del historiador y del estudiante, y promover una mayor curiosidad por el tema que induzca a investigar los métodos y cuestiones que en el libro se plantean.

Los dos primeros capítulos sirven de introducción al tema. En el primero trata de la necesidad de la existencia de una teoría y el importante papel que representan la estadística y la investigación histórica en el estudio de la economía de un país; en el segundo nos da una visión general del desarrollo económico de los Estados Unidos.

En los restantes capítulos el autor procede a un examen analítico y descriptivo de carácter general de un período o tema concreto e importante de la historia de la economía norteamericana. Así, en el capítulo III estudia la economía en la época colonial, fijándose, sobre todo, en las consecuencias que la política econó-

mica británica tuvo para las colonias y cuál era la situación económica de las mismas en el período 1763-1775. El capítulo IV lo dedica al estudio de esa época que tan trascendental significado tiene para la historia económica de los Estados Unidos; el período 1783-1793; se plantea la polémica existente en la doctrina sobre si fueron años de depresión o de expansión de la economía, y se pronuncia en favor de una postura ecléctica al decir que en ese período existe una economía en trance de reorganización que se está desarrollando.

Estudia en el capítulo siguiente la gran expansión de la economía en el período 1790-1808 como consecuencia de la situación de un mundo en guerra, y la depresión que siguió como consecuencia del embargo y del bloqueo inglés por causa de la entrada de los Estados Unidos en la guerra en 1812. El capítulo VI lo dedica a descubrir la aceleración del desarrollo económico norteamericano en el período 1815-1860 y el impacto que supuso en la economía de ese país la revolución industrial.

Dedica el capítulo VII a la descripción de la economía del Sur en los años anteriores a la Guerra de Secesión, para pasar a señalar, en el siguiente, el papel crucial desempeñado por el Gobierno en la creación de un ambiente propio a las actividades económicas. En el capítulo IX estudia el papel que juegan los adelantos del transporte (barcos, ferrocarriles) en el desarrollo económico que se produce en el siglo XIX.

El capítulo X relata la historia de la colonización y el poblamiento de grandes zonas de los Estados Unidos producido en el período comprendido entre 1785-1890, y señala los efectos

de la política de tierras públicas en el crecimiento y bienestar del país durante el siglo pasado. El capítulo siguiente lo dedica al estudio del descontento político del agricultor como consecuencia de su situación en el período que abarca desde el fin de la Guerra de Secesión hasta 1900, y muestra cuál ha sido la evolución de los ingresos agrícolas desde 1865 a 1914. A este mismo período (1865-1914) se refiere el siguiente capítulo, en el que describe el gran impulso industrial sufrido por los Estados Unidos y los problemas a que ha dado lugar, fijándose, sobre todo, en el nacimiento de grandes *trust*, y descubriendo cuál era entonces la situación del trabajador.

El período estudiado en el capítulo XIII (1914-1945) está denominado por las consecuencias que para la economía norteamericana han tenido la Primera Guerra Mundial, la fase de prosperidad que siguió, la gran crisis de 1929 y la nueva guerra. El último capítulo lo dedica el profesor North al estudio de los más importantes problemas económicos que actualmente tiene planteados Norteamérica, enfocándolos desde una perspectiva histórica.—J. F. J.

CONSTITUCIONES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Sección de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá, 1968, 384 pp.

La obra pretende llenar un vacío existente en el conocimiento del Derecho público panameño. Está dirigida fundamentalmente a los profesionales y estudiosos del Derecho constitucional.

Se recogen los textos constitucionales que han regido en la República de Panamá durante el siglo xx. El primero de ellos, de 13 de febrero de 1904, aparece con su texto original, incluyéndose a continuación todas las reformas que le fueron introducidas durante sus treinta y seis años de vigencia. Estas modificaciones se produjeron en dos series (años 1918 y 1928), habiéndose realizado también dos pequeñas enmiendas en 1906 y 1932, ambas sobre el mismo artículo del texto primitivo. La enmienda de 1932 adicionó un nuevo artículo, el 87, relativo a las funciones administrativas de la Asamblea Nacional.

La Constitución de 2 de enero de 1941 no tuvo reformas ni modificaciones de ningún tipo, debido a su corta vigencia. Desde el punto de vista administrativo puede destacarse, no obstante, el artículo 159, que dispone: «La Ley establecerá y reglamentará la carrera administrativa para aquellos empleados públicos que determine la misma Ley.»

En cuanto a la Constitución de 1946, vigente en la actualidad, se le otorga en la obra un tratamiento especial, ya que precede al texto el Anteproyecto y la Exposición de Motivos del proyecto que se convirtió en texto definitivo. Conviene advertir que la Constitución de 1946, tal y como aparece recogida en la obra, no responde al texto originalmente promulgado, sino al vigente; es decir, que le han sido introducidas las reformas realizadas en los años 1956, 1961 y 1965. De todas ellas tiene importancia sustancial la serie de modificaciones correspondientes a 1956, que afectaron, total o parcialmente, a 19 artículos.

Incluye finalmente el libro los proyectos de reforma constitucional que

fueron aprobados en primera fase por la Asamblea Nacional en la legislatura de 1960-1964, pero que no han sido considerados en el período legislativo siguiente (1964-1968), último que el trabajo recoge. En esta legislatura citada se han propuesto tres proyectos de reforma constitucional que afectan a la licencia que puede otorgarse al presidente de la República para ausentarse de su cargo, autorización para que pueda salir del territorio nacional y, por último, sobre nacionalidad panameña de los menores hasta siete años de edad, nacidos en el extranjero y adoptados por ciudadanos panameños. Estas reformas no alcanzarán el carácter de «actos reformatorios» de la Constitución, sino en el caso de que la legislatura 1968-1972 los considere y apruebe.

La obra incluye a continuación un índice de los fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional. Otro que recoge las leyes formales, los decretos-leyes y los decretos ordinarios que desarrollan artículos de la Constitución y, por último, un índice alfabético de materias.—A. S. A.

CATALDI, GIUSEPPE: *Il procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici*. (Dott. A. Giuffrè), Milán, 1967, 207 pp.

El autor advierte que el contenido de la obra está integrado por una reunión de escritos realizados en épocas diversas y con finalidades distintas. Por ello estima que no se puede juzgar como un todo orgánico. En cualquier caso, teniendo en cuenta estas limitaciones, su objetivo ha sido realizar una sencilla compilación con

simples fines informativos. Advierte, finalmente, que la perspectiva del trabajo no ha sido la normal en el estudio del Derecho o en la del destinatario mismo del Derecho, sino desde el punto de vista mental del usuario o del consumidor profesional en la aplicación del Derecho. La cotidiana interpretación y la aplicación del Derecho a la realidad obliga a sus cultivadores a mantener un anhelo de perfeccionamiento del Derecho que, a veces, no se percibe con la misma intensidad por quien se mueve por el campo de la doctrina y la legislación.

Tras esta introducción, Cataldi se extiende en una prolongada revista sobre las actuales orientaciones en el terreno del procedimiento administrativo analizando las causas de su auge y de la «procedimentalización» de la acción administrativa que observa en tres direcciones: el recurso a garantías jurisdiccionales, la absorción legislativa de los principios de racionalización del trabajo en la actuación administrativa (haciendo expresa referencia a la Ley de Procedimiento Administrativo española) y la introducción de principios metodológicos de la actividad como reglas no jurídicas que ofrecen nuevos parámetros de valoración del mérito y de la responsabilidad. Finalmente se recoge un análisis del procedimiento administrativo en sus múltiples variedades conceptuales.

El siguiente tema analizado es el de las recientes orientaciones efectuadas en el intento de disciplinar jurídicamente el procedimiento administrativo. Cataldi examina por separado la experiencia en 15 países, dedicando una amplia extensión a España. Estudia los antecedentes históricos y la

organización ministerial, así como la limitada actividad administrativa en 1899, fecha de la primera ley española sobre procedimiento. A continuación hace referencia al movimiento de reforma administrativa, en cuyo contexto general aparece la nueva Ley de 1958, examiándola con detalle en cuanto a sus criterios inspiradores y a los resultados obtenidos y haciendo referencia a su revisión. Hace Cataldi breve referencia a Portugal y países hispanoamericanos, ligándolos a la evolución de la legislación española en la materia.

Las cien páginas siguientes se dedican al estudio del tema del procedimiento administrativo en Italia. En primer lugar analiza Cataldi los trabajos preparatorios de propuesta y la revisión de la labor realizada. Seguidamente se estudian las normas de procedimiento recogidas en la propuesta de ley núm. 81/1964, de la Cámara de Diputados, que se convirtió en proyecto de ley en el Senado con el núm. 1424/1964, y relativa a reglas generales sobre la actividad administrativa. Se recogen los títulos II y IV del proyecto, textualmente.

Finaliza la obra con un capítulo dedicado a la actividad administrativa en su relación con la ciencia de la Administración.— A. S. A.

LANZA, A.: *Les projets de Réforme Administrative en France*. «Presses universitaires de France», París, 1968, 185 pp.

Los proyectos de reforma administrativa son tal cantidad que es imposible hacer un estudio exhaustivo de ellos; el autor señala que ha estudiado alrededor de doscientos cincuenta.

Por esta razón solamente se pueden dar algunos puntos para su reflexión.

El estudio de estos proyectos presenta tres características:

- Universalidad: pues abarca todos los tipos de administración.
- Generalidad: puesto que el término reforma administrativa engloba el conjunto de mejoras del aparato administrativo, desde las reformas de estructura hasta ínfimas modificaciones en los métodos de trabajo de una oficina administrativa. La reforma administrativa se define como una voluntad de mejora del aparato administrativo existente, y esta finalidad exige la variedad de medios.
- Concomitancia: la reforma administrativa puede estar unida a problemas que no son administrativos puramente; se puede dar la existencia simultánea de un problema administrativo y, a la vez, de cuestiones políticas.

Estas tres características aparecen en todos los proyectos analizados, pero aún se puede señalar otra nota de permanencia: la eficacia de las instituciones es relativa y temporal; relativa, porque los fines que se le asignan se modifican con el hilo de la historia; temporal, pues los medios de que se disponen evolucionan con las técnicas.

Si las características son las que se han señalado, diversos son, también, los métodos preconizados para su consecución, sin que ninguno de ellos haya dado resultados positivos.

La creación de un gran número de instrumentos tiende a probar que la reforma administrativa es una preocupación constante del Gobierno e igualmente de los parlamentarios,

como consta por la gran cantidad de reformas propuestas. El Gobierno siente la necesidad de reformar los vicios aparentes de la Administración, la oposición tiene aquí un arma contra la política gubernamental.

El estudio de la reforma administrativa aparece ligado al tipo de régimen político. En un régimen de tipo parlamentario francés repleto de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, la reforma administrativa es uno de los terrenos de estos conflictos. El árbitro, que escoge por una parte u otra, es la opinión pública.

Si los reformadores quieren gobernar por demostraciones, deben de convencer ante todo a los administradores; esto es tan necesario que se operó un doble cambio desde 1958: el Gobierno tiene confianza en la función pública, y ésta se vuelve más homogénea porque se inclina favorablemente hacia una política reformadora; la formación de la ENA no es extraña a este espíritu. La influencia de los administradores es aparente en los reformadores.

Tres razones explican que la reforma administrativa da la impresión de volverse una realidad: la estabilidad política, una mayor autonomía por la conexión de exigencias paralelas o extrañas y, sobre todo, las reformas no están hechas más que para una preocupación concreta: la planificación regional y ordenación del territorio. Hay aquí un motor de reforma, un elemento concreto que permite una aplicación progresiva y realista, excluyendo los planes *a priori*.

Perdiendo su carácter de tema de oposición, la reforma administrativa podría ser así, no sólo el punto de partida de una reforma del Estado, sino también, indirectamente, realizar

lo que numerosos autores proponen: una revolución de las instituciones.—  
F. S. J.

BAVELIER, ALAIN: *Le commerce exté-  
rieur*. «Presses Universitaires de  
France». París, 1966, 124 pp.

En el transcurso de estos dos últi-  
mos siglos, el cuadro de la vida eco-  
nómica ha sufrido hondas transfor-  
maciones; de un enfoque local o re-  
gional de las mismas, se ha pasado a  
un enfoque nacional al correr del si-  
glo xix, y, hoy día, es, cada vez en  
mayor grado, internacional, de forma  
que puede decirse que la concurrencia  
internacional supone un vigoroso es-  
timulante del desarrollo en todas las  
ramas de la economía moderna.

La historia del comercio exterior,  
concebido como un camino hacia una  
economía mundial, es el objeto del in-  
teresante libro del profesor Bavelier.  
El libro ha sido dividido en cuatro  
partes. La primera dedicada al es-  
udio de los cambios internacionales a  
partir de 1850; la segunda, a la or-  
ganización actual de Europa; la ter-  
cera, al estudio de la economía fran-  
cesa, frente a la concurrencia inter-  
nacional, y la cuarta y última, dedi-  
cada a los países no atlánticos y a la  
consideración del comercio mundial.

A lo largo del trabajo se nos mues-  
tra brevemente cómo a partir de al-  
gunos conceptos ha sido formado,  
para ser reconstruido a partir de 1945,  
el sistema de cambios mundiales, cuál  
es el grado de desarrollo alcanzado  
desde hace veinte años, qué proble-  
mas atañen actualmente a las nacio-  
nes atlánticas (en particular a Fran-  
cia) que han resultado fuertemente  
comprometidas en esta evolución, y

cuáles atañen a los países a los que,  
como les sucede a los países del Este  
o del Tercer Mundo, han permaneci-  
do más o menos aislados de este mo-  
vimiento.

Esta progresión hacia una econo-  
mía mundial ha tenido un carácter  
irregular, llena de pausas y retrócesos,  
pero de ella pueden extraerse algu-  
nas líneas constantes. La primera de  
ellas es el papel decisivo que juegan  
en estos movimientos las economías  
dominantes (Inglaterra en el siglo xix  
o los Estados Unidos en el xx), las  
cuales, por medio de los cambios ex-  
teriores, trastornan y renuevan las  
estructuras económicas de otros pue-  
blos. La segunda es la extraordinaria  
resistencia que ofrecen los cuadros  
nacionales, al abrigo de los cuales los  
países económicamente distanciados  
se organizan para amortiguar los  
efectos de una concurrencia, que, al-  
gunos, piensan sería aplastante, y  
para elaborar soluciones técnicas o  
económicas originales que le permitan  
competir a escala internacional (casos  
de Alemania y Japón). Una tercera  
es la conciencia, siempre muy viva, de  
una solidaridad entre diversas nacio-  
nes: la conexión de las corrientes de  
cambio es tal que hoy día las princi-  
pales economías se encuentran unidas  
en la prosperidad o en la recesión.

En este camino hacia una econo-  
mía mundial, después de veinte años  
de una expansión casi ininterrumpi-  
da, aparecen en la actualidad en los  
países occidentales ciertas señales de  
moderación. Las bases del orden es-  
tablecido en 1945, es decir, la prepon-  
derancia americana y la primacía del  
«dollar», han remitido a causa de la  
recuperación de Europa, y de las cri-  
sis de la balanza de pagos de los  
Estados Unidos. La integración eu-

ropea entra en una nueva fase con la finalización del período provisional previsto por el tratado de Roma, y la demanda de adhesión de Gran Bretaña en el Mercado Común. La esperanza de asociar en breve a los países del Tercer Mundo al progreso económico se aleja.

En la actualidad, la preparación de una nueva fase de expansión no necesita tanto de la eliminación de las barreras aduaneras subsistentes, como de una renovación profunda de las estructuras nacionales económicas y jurídicas, y de una coordinación de las políticas de desarrollo. Dependerá del sentimiento de solidaridad de los diversos países, el que esta pausa inevitable sirva, o no, para lanzar las bases de un arranque de la economía y de los cambios mundiales.—J. F. J.

DELVOLVÉ, PIERRE: *Le principe d'égalité devant les charges publiques*. «Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence». París, 1969, 467 pp.

A primera vista, nada parece tan claro como el principio de igualdad ante las cargas públicas; principio que en Francia tiene la máxima importancia, ya que es uno de los fundamentales sobre los cuales se funda la organización política y jurídica.

Desde el primer trabajo de delimitación y de reconocimiento del sujeto, Pierre Delvolvé se encuentra en presencia de una anomalía inquietante y excitante. El principio de igualdad ante las cargas públicas, interesa a dos ramas del contencioso: la de la legalidad y la de la responsabilidad. Se le puede dar dos formulaciones aparentemente contradictorias.

1. Está prohibido a la Administra-

ción desconocer en sus decisiones reglamentarias o no reglamentarias, así como en sus contratos, la igualdad ante las cargas públicas.

2. Si esta igualdad es lícitamente rota, las consecuencias perjudiciales de esta ruptura deben, bajo ciertas condiciones, ser reparadas.

Es importante señalar que, en este dominio, la voluntad del legislador se impone al gobierno y a la administración más que en ningún otro. Impone una igualdad, y más generalmente un equilibrio en las cargas públicas. El principio de legalidad predomina sobre el de igualdad.

Paradójicamente, el desarrollo del principio de igualdad ante las cargas públicas en la jurisprudencia administrativa corresponde de hecho a una disminución del contenido de esta regla. Antes, la autoridad soberana del legislador era la única capaz de establecer el equilibrio general que convenía establecer entre las diferentes categorías de contribuyentes por su participación en las cargas comunes. La igualdad no siempre se realizaba de forma rigurosa. Hay que decir que la ley nunca ha sido infalible, pero sin embargo, ella es la única con poder para abarcar el conjunto de cargas que atañen a situaciones variadas.

Como fundamento de la responsabilidad administrativa, el principio objeto de este estudio no tiene un contenido general; como explicación de la responsabilidad no tiene un contenido directo. Sólo juega un papel central en algunas hipótesis particulares: las decisiones tomadas regularmente por las autoridades y las de los trabajos públicos. Sobre este terreno, el papel del principio de igualdad ante las cargas públicas ha

sido decisivo: ha permitido un progreso considerable de la teoría de la responsabilidad administrativa.

Desde hace treinta años, el principio de igualdad ante las cargas públicas ha sido objeto de numerosas decisiones jurisprudenciales, a través de las cuales puede verse ya su sentido, así como su valor y contenido.

En la responsabilidad, el principio de igualdad ante las cargas públicas, ha permitido abrir nuevas posibilidades de indemnización. Si el principio ha podido ser desarrollado en la jurisprudencia, ello se debe a la disminución del papel del legislador y de las garantías que presenta su intervención.—F. S. C.

**CONSEJO DE ESTADO**

# **RECOPIACION DE DOCTRINA LEGAL**

**1964 - 1965**



**MADRID 1969**

Acaba  
de  
aparecer

**460 páginas**

**290 pesetas**

**SUMARIO:** 1.º ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO: I. Organos activos de la Administración; II. Organos consultivos de la Administración; III. Régimen jurídico de la Administración; IV. Personal al servicio de la Administración; V. Bienes del Estado; VI. Autorizaciones administrativas; VII. Concesiones administrativas; VIII. Contratación administrativa, y IX. Hacienda pública. 2.º ADMINISTRACION FORAL.—3.º ADMINISTRACION INSTITUCIONAL. 4.º ADMINISTRACION LOCAL.—5.º TITULOS NOBILIARIOS.—6.º DERECHO MERCANTIL.—7.º URBANISMO.—INDICES NUMERICO, CRONOLOGICOS Y ANALITICO.

**Edición y distribución:**

**Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10**

