

RESEÑA DE LIBROS

014.3

BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA: *Poder administrativo y contrato*. Conferencias y Documentos, núm. 27, ENAP. Alcalá de Henares, 1970. pp. 109.

El profesor Boquera Oliver inicia este trabajo, sobre el tema de los contratos de la Administración pública, advirtiéndole que «la admisión o negación de la figura del contrato administrativo depende de la concepción del Derecho administrativo que se considere válida.»

Tras esta advertencia introductoria y partiendo de la afirmación de que

el Derecho objetivo es el origen de lo «administrativo», se analizan las concepciones subjetiva y funcional de lo administrativo, las consecuencias que se deducen de ambas concepciones, y se perfila la noción de «poder administrativo» como la facultad o posibilidad de crear e imponer unilateralmente a los sujetos jurídicos, con fundamento en una presunción *juris tantum* de legalidad, obligaciones y derechos.

La figura del contrato administrativo desde las perspectivas subjetiva y funcional de lo administrativo conduce a dos posiciones radicalmen-

te diferentes. Mientras desde la primera todos los contratos de la Administración pública son administrativos, desde la segunda no existen contratos, pues todos los contratos son figuras del Derecho privado.

Desde estas dos conceptualizaciones de lo jurídico-administrativo mediante un único criterio, pasa el autor a estudiar, y ello constituye el cuarto epígrafe de su análisis, las concepciones mixtas de lo administrativo como origen de la distinción entre contratos administrativos y civiles de la Administración. Precisamente es esta combinación del criterio del sujeto con el de la actividad la que posibilita la distinción de estos dos contratos, y en esta línea se encuentran las teorías tradicionales sobre la naturaleza del contrato administrativo, así como la que podría denominarse *tesis de las modulaciones*—del profesor García de Enterría—; en la que se detiene el profesor Boquera.

A continuación se examina lo que sobre los contratos de la Administración dice la ley de Bases de contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963, y su texto articulado de 8 de abril de 1965, destacando que no ha aportado nada que ayude a configurar el contrato administrativo, ya que si bien para la ley lo importante es la naturaleza del contrato, pues de ella dependerá el ordenamiento aplicable, no se concreta la esencia del mismo. En cuanto a la jurisprudencia ocurre algo similar, pues si en estos últimos años ha hecho aparecer la categoría de los contratos administrativos *sui generis* y *stricta sensu*, dichas categorías han dificultado aún más la diferenciación entre contratos civiles y administrativos.

En el siguiente epígrafe el profesor Boquera estudia dos de las peculiaridades que se señalan como propias de los contratos del Estado y demás entidades públicas; para algunos, incluso, son esenciales a la noción de contrato administrativo; son la inalterabilidad del contrato y el *ius variandi* de la Administración. Respecto a la inalterabilidad demuestra Boquera que no se puede considerar como una nota que contribuya a distinguir a los contratos de la Administración en dos categorías: una, de contratos administrativos, y otra, de contratos civiles, ya que dicha inalterabilidad es característica que puede encontrarse en cualquier clase de contratos de la Administración. Con referencia al *ius variandi* se llega a la conclusión de que éste es una manifestación del poder administrativo y no un derecho contractual. Poder que jamás se mezcla o confunde con las relaciones contractuales de la Administración para convertirlas en administrativas, sino que «desde fuera actúa sobre ellas». El *ius variandi* puede repercutir sobre los contratos de la Administración y transformarlos, y lo mismo hace el titular de poder administrativo, si el legislador se lo permite, con respecto a cualquier situación jurídica.

Por último, el autor analiza la relación entre poder administrativo y contrato, así como el reparto de competencias entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso-administrativa, llegando a la conclusión de que «únicamente la clara distinción entre lo que son manifestaciones del poder administrativo y consecuencias contractuales, la rotunda diferenciación entre poder administrativo y contrato, permitirá, de

una parte, explicar convenientemente las denominadas, inexactamente, peculiaridades de los contratos que celebran los titulares de poder administrativo y, de otra parte, deslindar con acierto los campos de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la jurisdicción ordinaria.—F. R. L.-D.

FOUGERE, L.: *La fonction publique*. Institut International des Sciences Administratives. Bruselas, 1966. pp. 369.

El autor, con la publicación de esta obra, se propone rellenar dos lagunas en la enseñanza de los problemas de la función pública. La primera se localiza en los Estados de reciente independencia que no disponen todavía de tratados o manuales nacionales y deben utilizar obras extranjeras más o menos adaptadas a sus necesidades. La segunda existe en casi todos los países: las obras generales que tratan la Administración pública tienen, a menudo, un carácter nacional muy acusado.

La primera parte de la obra está constituida por algunas monografías que describen los principales sistemas de la función pública actualmente practicados en el mundo. No es suficiente, en efecto, estudiar el aumento de sus problemas y de las diversas soluciones que pueden ser aportadas a éstos. Los sistemas en los que se ordena una multiplicidad de las reglas, precediendo, a menudo, a los mismos principios o a las mismas necesidades, son una parte de la materia de la función pública, que no se puede ignorar. Estos son los que dan a la función pública de un país su coherencia, su fuerza y su estabilidad. Tienen el valor del ejemplo y el poder de la enseñanza.

La segunda parte está consagrada a la presentación de los principales problemas de la función pública comunes a todos los países, así como de sus diversas soluciones posibles. Está realizada con la ayuda de citas clasificadas según el tema tratado y unidas unas con otras por un breve comentario. Se trata de textos que llevan el vestigio de un país, de una época, de un acontecimiento, pero su aproximación aparece bajo un aspecto concreto y al mismo tiempo en la generalidad y permanencia de sus datos esenciales: los problemas de la función pública.—F. S. J.

REIRIZ, M.ª GRACIELA: *Responsabilidad del Estado*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1969. pp. 191.

La responsabilidad del Estado constituye un problema de honda gravitación universal, pues en él confluyen el Derecho administrativo y el Derecho Internacional Público. En este libro se analizan con rigor jurídico los distintos problemas que plantea la responsabilidad por los daños producidos por la actividad del Estado en ejercicio de sus funciones administrativa, legislativa y judicial.

Antes, cuando imperaba el estado policía, o cuando los cargos públicos se ofrecían en pública subasta, la indefensión del ciudadano era prácticamente absoluta. Hoy las cosas han cambiado, pero, no obstante, todavía hay países en que frente a ciertos actos del Estado que lesionan sus derechos, el ciudadano se encuentra indefenso.

De esta manera, la autora toma partido por los derechos de la persona humana y comienza su estudio

con el principio de la irresponsabilidad en el derecho público, para pasar después a la evolución de la responsabilidad.

Criticó la jurisprudencia argentina, y sobre todo la de la Corte Suprema, aunque se reconoce que la introducción de las normas del Código Civil, significaron un decidido progreso en materia de responsabilidad del Estado, ya que con anterioridad se consideraba el Estado irresponsable. No obstante, la autora reconoce que este problema tiene que ser resuelto por aplicación del derecho público, siendo la constitución nacional la que ha de proporcionar los principios jurídicos en que debe fundarse la responsabilidad. Así, pues, los legisladores que aprueben las normas y los jueces que las apliquen consecuentemente, deberán inspirarse en los principios del Derecho público y no forzar la letra de los textos civiles concebidos para regular un ámbito distinto de la convivencia. Mientras la legislación adecuada no sea probada, los jueces deberán declarar la obligación estatal de resarcir todos los daños que resultan antijurídicos.

Tras un estudio del problema en el Derecho comparado, la autora pasa a la consideración de la responsabilidad del Estado en el plano internacional, a través del análisis de las resoluciones de los organismos internacionales y de la jurisprudencia de los Tribunales del mismo.—F. S. C.

RUZIE, D.: *Les fonctionnaires internationaux*. Armand Colin. Paris, 1970. pp. 94.

Para permitir que las organizaciones internacionales puedan desempeñar su misión y manifestar su pro-

pia voluntad, distinta de las de los Estados miembros, es necesario reclutar a personal que le sea propio: los funcionarios internacionales. Existe una gran diversidad en los estatutos de la función pública internacional.

El autor, a lo largo de la obra, se esfuerza en sacar algunas notas comunes de la función pública internacional. Evoca el paso de algunas organizaciones internacionales de las tareas de naturaleza administrativa a las actividades de tipo gubernamental, lo que acrecienta sensiblemente el papel de ciertos funcionarios internacionales. Esta evolución está clara si se estudia el caso de las comunidades europeas en las que los miembros del ejecutivo independiente son responsables políticamente ante el Parlamento europeo.

Es necesario, por otra parte, distinguir los funcionarios internacionales de los representantes de los Estados, que participan en el funcionamiento de las organizaciones internacionales, de los agentes internacionales y de los funcionarios nacionales que pueden estar asociados a las actividades de ciertas organizaciones.

El concepto de agente internacional es más amplio que el de funcionario internacional. Es preciso señalar que los funcionarios nacionales pueden, en ciertas hipótesis desempeñar funciones internacionales sin adquirir la calidad de funcionario internacional.

El hecho de que los funcionarios internacionales estén al servicio de una organización interestatal, creada sobre la base de un convenio internacional, explica que, sobre el plan del Derecho interno francés, los funcionarios internacionales no

puedan ser juzgados por la jurisdicción administrativa o por la ordinaria. Su estatuto es, en efecto, un estatuto internacional y no un estatuto de derecho interno, lo que demuestra que los individuos pueden ser sujetos de derecho internacional. F. S. J.

M. LETOURNER, J. BAUCHET, J. MERIC: *Le Conseil d'Etat et les Tribunaux administratifs*. Librairie Armand Colin. Paris, 1970, 295 pp.

La idea que llevó a estos tres autores a publicar este trabajo, fue la de hacer llegar al gran público los aspectos tan poco conocidos de una institución compleja, a la vez que centenaria y actual como es el Consejo de Estado.

Así, a grandes trazos, se describe la historia del Consejo de Estado, su composición, sus atribuciones consultivas y jurisdiccionales (contenciosas), organización y funcionamiento del Consejo y de los tribunales administrativos recientemente instituidos. Se presenta además una selección de interesantes experiencias extranjeras.

Los autores, tras dedicar el primer capítulo a la historia del Consejo de Estado, siguen después describiendo su composición y atribuciones. El Consejo de Estado, desde su creación por Napoleón, fue investido de una misión consultiva y de otra contenciosa.

El estudio de las atribuciones contenciosas conduce a los autores, de una parte, a examinar la competencia de la jurisdicción administrativa, y de otra, la competencia del Consejo de Estado en el seno de la jurisdicción administrativa; en fin, las

modalidades de ejercicio de esta competencia, los diferentes recursos ante el Consejo de Estado.

Tras explicar la composición, atribuciones y organización del Consejo de Estado, presentan los autores algunas realizaciones prácticas del Consejo en sus atribuciones administrativas y en sus atribuciones contenciosas, de las que se deduce la importancia capital que desde su creación tuvo el Consejo para la marcha del país.

Uno de los motivos por los que el Consejo de Estado puede mostrarse satisfecho de su obra, es el de haber actuado siempre en el respeto por las libres instituciones. Lejos de haber frenado la democracia, siempre ha favorecido su desarrollo, asegurando el imperio de la ley. En esta medida, el Consejo siempre se ha mostrado un fiel auxiliar del Parlamento, representante del poder legislativo.—F. S. C.

DOBB, MAURICE: *Ensayo sobre crecimiento económico y planificación*. Biblioteca Tecnos de Ciencias Económicas. Madrid, 1970, 126 pp.

El autor del presente estudio se plantea aquí uno de los grandes problemas económicos de nuestro tiempo: ¿son inseparables el crecimiento económico y la planificación? Dobb se refiere a la planificación coercitiva, por lo que la cuestión anterior también podría plantearse así: ¿puede darse crecimiento económico fuera de un régimen socialista?

Responder a estas cuestiones plantea innumerables problemas a los que el autor se enfrenta desde diferentes planos.

En principio, este libro ha sido en-

tresacado de numerosas conferencias dadas en la Universidad de Cambridge y otros lugares, y más que a las políticas y sucesos actuales, se refiere al pensamiento sobre el crecimiento económico, aunque sí hay que decir que está íntimamente ligado a los problemas actuales de desarrollo y planificación.

En los diferentes capítulos se plantearán cuestiones como: ¿Puede la teoría económica formular una tasa óptima de inversión y crecimiento? ¿Deberá un país subdesarrollado, proyectando un plan de inversión económica, elegir las técnicas industriales más avanzadas, o contentarse con métodos más primitivos? ¿Deberá concederse prioridad a la industria ligera o a la pesada? ¿Las teorías en boga son el crecimiento económico, fundamentalmente keynesianas, no tienen restringida su importancia por las presunciones institucionales?

La inversión, problema central de una economía planificada, puede enfocarse con dos métodos diferentes. Primero, puede buscarse algún principio para guiar la política de inversión, el módulo de distribución de la inversión y sus formas técnicas. El segundo enfoque es examinar cuáles son los factores de crecimiento determinante que ponen límites a lo que un plan puede esperar hacer en una situación dada —y también, si se entiende propiamente— indicar las palancas mediante las cuales puede alzarse la tasa de crecimiento.

A la elección de la técnica en el sector de bienes de consumo y en el sector de la inversión se dedican dos interesantes capítulos en este libro, que termina con uno dedicado a la distribución de la inversión entre sectores y con otro dedicado a las relaciones de precios, de las cuales, hay

dos que están estrechamente conectadas con el crecimiento y que pueden ser consideradas como macrorrelaciones en cuanto son relaciones no entre los precios de mercancías individuales, sino entre los «niveles» de precios de agregados. En primer lugar, está la relación entre salarios y el nivel de precio de los bienes de capital. En segundo lugar, está el de los salarios y el nivel de precios al por menor de los bienes de consumo. La segunda de éstas definirá el nivel de salarios reales, y la primera influirá sobre la elección de técnica, al definir el coste de sustituir bienes de capital por trabajo en producción o, alternativamente, de obtener producción adicional usando trabajo más directo más bien que instalando maquinaria o usando más combustible, energía y materiales.—F. S. C.

BUGEDA, José: *Manual de técnicas de investigación social*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1970, 518 pp.

No se pretende con este libro ofrecer una completa y rigurosa teorización sobre las técnicas que se describen, sino que lo que se presenta es, ante todo, un manual de trabajo, escrito con la idea de proporcionar al investigador los métodos necesarios para llegar a la solución de los problemas planteados.

Igualmente se ha pensado en el no experto, pues en general no hacen falta muchos conocimientos previos para poder seguir la marcha de la obra. Se reduce al mínimo el razonamiento matemático, utilizando su simbolismo no como lenguaje de una lógica abstracta, sino ligándolo a ejemplos concretos y comprensibles a

través de los cuales se desentraña sin esfuerzo un verdadero sentido.

Así, comienza el libro con un primer capítulo dedicado a la teoría general de la investigación social. En él se trata a la sociología como una ciencia experimental, y para ello se analizan diversos casos.

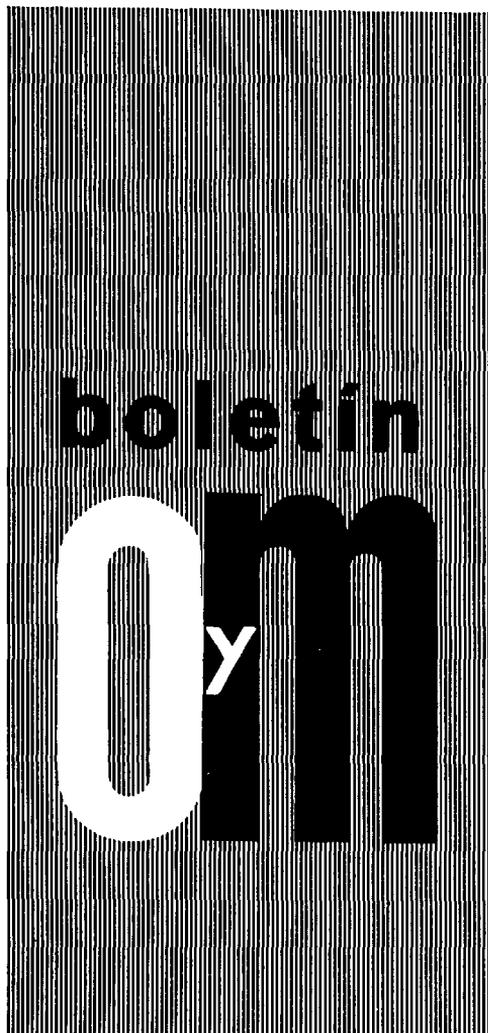
La investigación para ser socialmente útil, debe incidir sobre problemas que tengan consecuencias sociales actuales o que exijan soluciones en su futuro inmediato. Pero no sólo esto, pues la utilidad social exige que los resultados de la investigación se puedan aplicar a situaciones sociales concretas, y que las investi-

gaciones se lleven a cabo de forma que estimulen y faciliten la aplicación de los resultados o situaciones sociales.

Los conceptos generales sobre las muestras y sus clases, la recogida científica de los datos, los técnicos de la sociometría, y el análisis de los datos sociológicos, son temas que ocupan diferentes partes de las obras y que hacen de ella un instrumento de trabajo, en el que nos encontramos constantemente tablas de variación de estadísticas y datos sociológicos del mayor interés, así como también interesantísimos cuadros y una extensa bibliografía.—F. S. C.

SERVICIO CENTRAL DE ORGANIZACION Y METODOS

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno



Revista trimestral dedicada al estudio y divulgación de las técnicas de organización administrativa

Su elaboración se halla a cargo del Servicio Central de Organización y Métodos, con la colaboración de las unidades especializadas de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos de la Administración y, en general, con la de los diplomados de O. y M., a los que trata de servir como medio de comunicación profesional y nexo de unión.

Sus destinatarios son, sin embargo, no solamente las unidades y especialistas aludidos, sino en general todos los interesados en la racionalización administrativa, tanto en la esfera pública como en la privada.

El «Boletín de O. y M.» se dedica a la exposición y tratamiento práctico de problemas relativos a:

Organización	Costes y rendimientos
Normalización	Locales, material
Informática	y equipo
Procesos	Impresos
y métodos	y formularios

Su extensión es, aproximadamente, de 100 páginas, en formato UNE A 5 (210 x 148).

PRECIOS

España:

Suscripción anual, 220 ptas.
Especial para funcionarios, 180 ptas.
Número suelto, 60 ptas.

Extranjero:

Suscripción anual, 4 \$ USA.
Número suelto, 1,25 \$ USA.

Información, suscripciones y venta de ejemplares:
BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO - Trafalgar, 29 - Madrid-10

