

RESUMEN DE REVISTAS

05

ESCOUBE, PIERRE: *Les grands corps de l'Etat*. «La Revue Administrative». 24^{ème} année, 1971, janvier-février, 21-23 pp.

Este artículo es una reseña desarrollada a modo de conclusiones sobre un próximo libro que el mismo autor piensa publicar des- envolviendo ampliamente las ideas que aquí sólo quedan apuntadas.

El autor se limita, después de examinar (casi enunciándolos solamente) los grandes cuerpos del Estado, a denunciar el *espíritu* que los anima y poner en entredicho esa psicología especial que se crea, casi insensiblemente, en los titulares de la función pública cuando devienen a ocupar los

escaños de los mencionados cuerpos en la medida en que consa- gran un feudalismo administrativo de privilegios, cotos cerrados.

Sin duda que la misma naturaleza de su función los puede abocar a este *espíritu de cuerpo*, en cuanto que a ellos llegan los funcionarios mejor preparados y en la mayoría de los casos los mejor dotados, así como también la importancia del papel que juegan dentro de la Administración que induce a cierta arrogancia intelectual, y el espíritu de independencia respecto al poder soberano que perpetúa la nostalgia de emular a los Parlamentos del Ancien Régime. Todo esto, con la contrapartida de servir al Estado du-

rante toda una vida profesional en el anonimato de los órganos colegiados en el estudio de un *dossier* o de un recurso, se diluye en una especial disposición de ánimo, en un espíritu, con los inconvenientes que ello comporta. Queda, finalmente, decir que la existencia y la acción de los *grandes cuerpos* está tan estrechamente unida a la permanencia del Estado, que su ocaso pondría en graves dificultades la subsistencia de éste al menos como superinstitución en su estructura actual.—
D. C. O.

CHADEAU, ANDRÉ: *Las responsabilidades en Béjet de Région dans la réalisation des infrastructures d'accueil nécessaires à l'industrialisation*. «Revue Administrative». Noviembre - diciembre 1970, 631-636 pp.

El tema de la administración periférica es de apasionante y vivo interés, sobre todo en países al tipo francés de centralización. Conocer mejor sus atribuciones es allanar más fácilmente el camino de una forma eficaz.

El prefecto francés es un delegado del Poder Central, y dentro de sus atribuciones tiene iniciativas propias para la realización de sus fines. El autor, A. Chadeau, con la experiencia de su cargo, recuerda en este artículo la capacidad efectiva de este funcionario en uno de los temas de más actualidad: el desarrollo industrial en un departamento francés.

Su labor consiste en la previa formación de una visión global de las aspiraciones, necesidades y re-

ursos que posibiliten tal desarrollo, y, asesorado por personal especializado, decidirá un plan que habrá de ser lo más rentable posible a las intervenciones presupuestarias del Estado y de las comunidades locales.

No sólo es un órgano intermedio de pura gestión, sino que su función la puede extender a proponer al Gobierno la implantación de aquellas estructuras básicas que beneficien más a los intereses locales.

Chadeau termina con un práctico y cierto axioma: si la función del prefecto es la de ordenador y coordinador, en simple órgano intermediario, estará entonces muy lejos de la amplia iniciativa que en pro de los intereses locales podía adoptar el antiguo intendente real.

La pretensión no puede ser más clara; para ello se vale de exponer, paso por paso, las funciones técnicas que realiza y su escasa intervención subordinada al Poder Central. ¿Algo nuevo? No. Es la labor propia de acuerdo con su naturaleza jurídica; unas pretensiones autónomas que beneficiarían al interés local, es un canto de cisne, ¿pero hasta ahora cuántos se han levantado?—D. C. O.

ARIÑO ORTIZ, G.: *La administración institucional: origen y personalidad*. «Revista de Administración Pública», núm. 63, septiembre - diciembre 1970, 85 - 130 páginas.

Creo que es la primera vez que se afronta por nuestra doctrina en un estudio de conjunto el tema

de la administración institucional. El autor aborda en este artículo (promete volver sobre el tema) dos puntos fundamentales: el origen y la personalidad. Esta última es absolutamente esencial para comprender el auténtico sentido de los entes institucionales, basados en un concepto, como es la personalidad jurídica, cuyas formaciones y deformaciones, tan magistralmente pintadas por Federico de Castro, constituyen una de las claves de comprensión del Derecho contemporáneo.

Los puntos más significativos de este estudio del profesor Ariño se refieren a los dos procesos de personificación que se han producido en el Derecho público y a su carácter marcadamente político. El primero, la personificación del Estado, debida a la Escuela de Derecho Público alemana, persigue un doble objetivo: la limitación de los poderes del Estado y la responsabilización de la Administración. El segundo proceso es de signo totalmente contrario y persigue, de una parte, instrumentar el creciente intervencionismo estatal; de otra, establecer una descentralización de tipo sectorial, como alternativa a la descentralización territorial que, con un gran cargamento político, propugnaban los socialistas en Francia y los regionalistas en España. En razón de estas dos finalidades opuestas—intervencionismo y descentralización—los entes autónomos aparecerán marcados desde sus comienzos por una contradicción interna que va a condicionar toda su evolución.

Por esta razón, la enfática declaración de personalidad jurídica

que les atribuye el artículo 2 de la LEEA hay que matizarla convenientemente. Pues una cosa es el concepto de persona jurídica y otra distinta es el régimen jurídico que suele acompañar a tal declaración. El Derecho positivo español personifica a estos entes, pero luego sólo les atribuye ciertas notas del régimen jurídico de la persona moral, olvidando, intencionadamente, las restantes. O sea, realiza un manejo táctico de la personalidad.

¿Qué duda cabe que este manejo táctico de la personalidad aboca a un cierto nominalismo? Pero no hay por qué asustarse por ello—señala Ariño Ortiz—. El Derecho, y en especial el Derecho público, debe desprenderse quizá de esa pretendida entidad metafísica, inmutable y esencialista que ha acompañado a los conceptos jurídicos desde el último tercio del siglo pasado y avanzar por la vía de un sano y real nominalismo jurídico.

Y es que en Derecho administrativo no se puede entender la personalidad jurídica como en el Derecho privado. La Pandectística alemana pretendió, con ese grandioso edificio conceptual, que las categorías jurídicas tuviesen una validez universal y un contenido fijo, pero, como ya hemos dicho, esa pretendida esencialidad dogmático-jurídica está por demostrar. En Derecho administrativo, la calificación de personalidad jurídica tiene un carácter funcional, se produce a determinados efectos para algunas operaciones sí y para otras no.

De todas formas, la declaración de personalidad no era necesaria

respecto de los entes autónomos y hubiese bastado con una simple autonomía financiera y patrimonial, pero ocurrió que en el momento histórico en que se produjo—prevalencia del principio de legalidad financiera estricto—fue necesaria tal declaración de personalidad para lograr la deseada agilidad financiera.

Ahora bien, ¿es superflua la declaración de personalidad a favor de los entes autónomos? Aquí nos encontramos con una auténtica sorpresa, y es que tal declaración produce una ampliación de su capacidad jurídica, pero no en el ámbito del Derecho público, sino en el ámbito del Derecho privado. De aquí se deduce la capacidad de estos entes para desarrollar tareas en el ámbito de su actuación válida (lícita), más allá de su competencia específica.—
E. H. C.

GALY, F.: *Le Budget-Programme*. «Revue Administrative». Marzo-abril 1971, 148-154 pp.

El presupuesto-programa no está aún muy extendido: en Francia tres ministerios (Armées, Education Nationale, Equipement) se proponen aplicarlo.

En el Ministerio de l'Equipement que está en cabeza de los ministerios civiles para la introducción de la RCB y los métodos modernos de gestión la tarea se facilita por el carácter concreto de los servicios a su cargo: construcción de carreteras, equipos portuarios, vías navegables, viviendas, etc. Al menos para los programas en que la realización está así constituida

por productos físicos fácilmente identificables, la reforma de la gestión y del control presupuestario no debía encontrar obstáculos importantes.

Sin embargo, los problemas de aplicación no faltan, sobre todo en los campos esenciales del conocimiento de los costes y de los resultados.

El conocimiento de los costes resulta aproximativo, pues no existe aún el modelo de reparto de los costes en personal y material que han de realizarse entre los diferentes programas de acción; la evaluación es especialmente difícil en los servicios exteriores en los que el personal, que participa prácticamente en todos los programas de acción del ministerio, se incluye igualmente para la cuenta de otros ministerios y de las colectividades locales.

También se plantean problemas en muchos servicios que realizan un trabajo administrativo: tutela, control, reglamentación, estudios, gestión de medios, etc. Estas tareas no son fácilmente medibles y la investigación de su medida exigiría a veces mucho tiempo y excesivos recursos. Será preciso, pues, investigar las soluciones de sustitución, esforzándose en descubrir la medida, sea en el efecto producido por la actividad sobre las situaciones que debe influenciar.

Será preciso, igualmente, investigar las soluciones a los problemas jurídicos creados por una nueva concepción del presupuesto, ya sea adaptando los cuadros jurídicos actuales a las nociones presupuestos-programa y programa de acción, sea introduciendo

esas nociones después de la modificación de los textos.

Pero, en realidad, el presupuesto-programa revolucionará menos los textos que los hábitos administrativos, pues la introducción del buen sentido y de la claridad en el funcionamiento de la máquina es preciso hacerlo prudentemente, pero progresivamente.— E. H. C.

HAURIUO, ANDRÉ: *Recherches sur une problematique et une methologie applicables a l'analyse des institutions politiques*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique», marzo-abril 1971, 305-352 pp.

En este artículo expone el autor un utilísimo estudio sobre la operabilidad que el método estructural puede tener en la ciencia política. Desde una triple perspectiva: jurídica, histórica y comparativa, las instituciones políticas venían siendo entendidas sin que uno u otro método nos explicase los procesos sociales inconscientes, sino que, muy por el contrario, no trascendíamos de lo empírico. Tampoco el método sociológico logra superar esta deficiencia fundamental de la metodología adicional. Hauriou se plantea el problema de poder llegar más lejos en el conocimiento profundo de las instituciones políticas por la técnica estructural.

Elige el estructuralismo de modelos utilizado por Claude Lévi-Strauss, que es una construcción teórica, en base de una serie de datos empíricos, donde la inmutabilidad de uno de ellos depende

de la del resto del conjunto. El modelo es la estructura aparente, mientras la estructura es lo latente, la relación que explica la inteligibilidad de instituir un modelo por otro, de los que a su vez se sirve para explicar otras realidades empíricas no tan manifiestas, nos cita los ejemplos de la revolución francesa, rusa, la República Popular China, con una serie de contradicciones dentro de su calificativo de *Estados revolucionarios*.

Hauriou distingue entre las estructuras sincrónicas aquellas dadas sin ninguna contradicción inicial, propias de las sociedades inmóviles, unidas por una concepción común de lo sagrado, la lengua, la raza. Por el contrario, en aquellas tres sociedades que se definen por la política y la historia, hay contradicción, y a ellas aplica la estructura de sincronía y diacronía.

Dentro de los sistemas políticos, encuadrados por definición en el tiempo histórico, el profesor galo parte de un modelo estructural inicial, esto es, de los derivados del espíritu humano, inmutable a la erosión del tiempo y a la variedad del sistema político; y siguiendo a G. Baladier y a R. Bastide, utiliza el binomio autoridad-contestación: frente a un poder que introduce un orden surgen opiniones contestatarias de otros. Las estructuras políticas han de equilibrar esa tensión Poder-contestación, pudiendo apreciarse varias estructuras derivadas entre esos dos polos en tensión. Así, distingue los sistemas políticos entre: a) Estados que comprimen la contestación desde las antiguas

monarquías, democráticas a las dictaduras fascistas y socialistas de hoy, y b) Estados con estructuras que asimilan y utilizan la contestación, las ambiguas democracias y moderno liberalismo occidental.

Como vemos, el estudio es de vivo interés como método de estudio y trabajo, con la autoridad indiscutible de su pluma.—D. R. H.

SAVI, ROBERT: *La notion de Droit économique en Droit français*. «Droit Administratif», núm. 3, marzo 1971, 132-139 pp.

Existe sin ningún género de dudas un Derecho económico. No hay, pues, cuestión en torno a su existencia, mas sí la hay y, en gran medida, en su ciencia, en lo que este Derecho económico sea. Presente de manera inequívoca, y con independencia respecto al régimen económico-político sustante, la cuestión es manifiesta respecto de lo que estas reglas sean y, sobre todo, respecto de si nos hallamos ante un nuevo desenvolvimiento de técnicas jurídicas tradicionales adaptadas a las actuales relaciones, o bien ante un cuerpo de normas autónomas organizadas de manera coherente en torno a unos principios básicos.

Es fundamental encontrar un criterio que posibilite la delimitación de la esencia del derecho económico, en relación al cual se catalogue una norma como perteneciente o no al mismo. El autor nos describe las tendencias que han tratado de delimitar este criterio:

1. El Derecho económico, como el Derecho de la empresa, es la posición mantenida por Champaud, quien describe la norma económica como *aquella que rige relaciones humanas propiamente económicas*.

2. El Derecho económico, como el Derecho de intervención del Estado en la vida económica, cuya formulación más clara es la ofrecida por Jeantet, para quien este sector del ordenamiento estaría constituido por «el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto la legitimación de la actuación sobre la economía por parte del poder público».

3. El Derecho económico, Derecho del interés económico general. Según este criterio, estaría constituido por el conjunto de normas que tienen por objeto asegurar, en un momento y sociedad determinados, el equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos públicos o privados y un interés económico público o privado y un interés económico general.

Con base en este último criterio de distinción, el autor examina en la segunda parte del libro cuáles sean las medidas específicas que en los diversos sectores de la vida económica han sido tomadas para tratar de conciliar los diversos intereses particulares que concurren en la actividad económica con el interés económico general. Y, por cuanto que el Derecho económico es un medio, una técnica al servicio de una política, es en los diversos niveles donde se manifiesta la política económica donde el autor se dirige a su encuentro.

De tal manera examina tres sectores: las relaciones entre el Derecho económico y la política macro-económica, las que se producen entre el mismo y la política sectorial y, en último término, las existentes entre el Derecho económico y la política micro-económica.—J. M. S.

LOSCHAK, DANIELE: *Les problèmes juridiques posés par la concurrence des services publics et des activités privées*. «Droit Administratif» núm. 5, mayo 1971.

Basada en un principio extremadamente restrictivo, la jurisprudencia evoluciona progresivamente hacia una concepción mucho más amplia sobre las relaciones entre los servicios públicos y las actividades privadas. Y aunque a veces caminen por derroteros diferentes la jurisprudencia administrativa y la civil, son concordantes en este aspecto. Es así que, moviéndose en un contexto económico-social más general, la frontera rígida que separaba radicalmente dos tipos y dos sectores de actividad bien distintos viene a hacerse más frágil. A fuerza de ir ganando en extensión, el concepto de servicio público va perdiendo en precisión, y por esto sus relaciones con las actividades privadas quedan hoy

sometidas a reglas mucho más estrechamente emparentadas al derecho común de la competencia en el campo de la actividad empresarial.

Pero esta intervención generalizada de los servicios públicos sobre el mercado da nacimiento a un problema nuevo, que es el de su protección frente a la competencia de las empresas privadas.

Esta es la problemática que se plantea el autor en este artículo, porque estima que los servicios públicos no se encuentran armados suficientemente para afrontar la competencia de las empresas privadas, y ello porque los privilegios que ostenta no son, en definitiva, nada más que la contrapartida de las obligaciones que les son impuestas en la consecución del interés público y que sólo ellas tienen que soportar. Esta protección se puede conseguir de varias formas: puede revestirse de una protección directa en virtud de una regulación proteccionista que limite la competencia de las empresas privadas. Pero esta regulación mezquina se ha quedado hoy pequeña, y hay que tender—piensa el autor—al lado opuesto, quitando barreras y sometiendo a servicios y empresas públicas a una disciplina de mercado basada en la libre competencia que aboque a una revisión del concepto de servicio público. D. C. O.



últimos títulos:

Serie blanca

- LA CALIDAD COMO FACTOR DE DESARROLLO, de José Valero Sánchez-Pastor. 170 pp. 200 ptas.
- LAS MIGRACIONES INTERIORES ESPAÑOLAS EN 1961-1965, de A. García Barbancho. 78 pp. 150 ptas.
- ESTUDIO ECONOMICO DEL SURESTE: CONTABILIDAD REGIONAL. 162 páginas. 250 ptas.
- LA NUTRICION DE LOS ESPAÑOLES (diagnóstico y recomendaciones), de Gregorio Varela Mosquera, Domingo García Rodríguez y Olga Moreiras-Varela. 320 pp. 400 ptas.
- MODELO PARA LA LOCALIZACION DE LA OFERTA HORTOFRUTICOLA: UN ENSAYO DE FLUJOS PARA 1980, de G. Gómez Irureta, José L. de Miguel y E. Mínguez López. 208 pp. 250 ptas.
- SISTEMAS DE APOYO A LA AGRICULTURA. España y la Comunidad Económica Europea, de Ramón Tamames. 264 pp. 275 ptas.
- ANALISIS DE COMPLEJOS INDUSTRIALES. Estudio de los sectores mecánico y químico en el triángulo Huelva-Sevilla-Cádiz. 432 pp. 350 ptas.

Serie azul

- EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES: Análisis de su incidencia, de V. Valle Sánchez. 328 pp. 300 ptas.
- CALCULO DE CRITERIOS EN EL ANALISIS ECONOMICO DE PROYECTOS, de Antonio López Nieto. 218 pp. 200 ptas.

Venta en principales librerías y

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