

## RESUMEN DE REVISTAS

CHEVALIER, J.: *Le pouvoir de monopole et le Droit administratif français*. «Revue du Droit Public et de la Science Politique» núm. 1, janvier-février 1974; París, pp. 21-154.

**Sumario:** I. El Derecho administrativo y el poder de monopolio privado.—II. El Derecho administrativo y el poder de monopolio público.

Para comprender el papel de la Administración en un sistema que se califica a sí mismo de liberal resulta indispensable la búsqueda de un principio general de interpretación a las causas de inter-

vención administrativa, las formas que esta intervención adopta y las consecuencias que de la misma se derivan.

El autor sostiene que el concepto «monopolio» puede servir de base al estudio de la intervención administrativa y señala cómo el «elemento exclusivo» se encuentra difícilmente en los hechos cotidianos. No debe tomarse el criterio determinante del monopolio como valor absoluto. Propugna la distinción entre monopolio de Derecho y de hecho, apreciándose en la vida práctica una aproximación de ambos, ya que se encuen-

tra la Administración con la posibilidad de llegar a constituir monopolios estables y duraderos.

Un estudio minucioso de la situación de los principales sectores de la vida nacional permite detectar numerosas manifestaciones de la existencia de monopolios. En el momento presente la estructura económica europea ofrece todavía un conjunto de grandes unidades donde las operaciones y los comportamientos son esencialmente nacionales. La creciente intervención administrativa, que debería normalmente provocar la extensión del sector público, favorece, sin embargo, el poder de monopolio privado, cediendo a la presión de fuertes intereses particulares y dando lugar a numerosas contradicciones dentro de las formas de acción administrativa.—A. M. B. Q.

**BILLAUDOT, FRANÇOIS:** *Les relations de l'Administration centrale de la Protection de la Nature et de l'Environnement avec les autres ministères.* «Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique» núm. 30, avril-juin 1974, pp. 63-106.

**Sumario:** I. Inserción del MPNE en la acción ministerial.—II. Actitudes ante la creación del MPNE: a) Posturas positivas por confusión de objetivos ministeriales. b) Posturas negativas por contradicción en los objetivos.

La toma de conciencia sobre la protección de la naturaleza y el medio ambiente en nuestra sociedad de expansión se ha hecho sentir en todos los países, yendo las

medidas desde la creación de un Ministerio autónomo, dotado de estructura y competencia propias (caso de Gran Bretaña, Japón, Canadá, Estados Unidos...), hasta la absorción de estas funciones por otros Ministerios, principalmente los de Sanidad, Agricultura e Industria (este ejemplo es seguido en Alemania Federal, Países Bajos, Suecia...), adoptando algunas naciones el sistema intermedio de organismos interministeriales coordinadores de las diversas acciones en la lucha contra el menoscabo de las reservas naturales (se sitúan aquí España, Hungría, países nórdicos...).

El artículo del profesor Billaudot analiza el régimen específico del Ministerio autónomo adoptado por Francia (Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement: le MPNE), señalando las dificultades futuras que un sistema a la vez de cooperación y de gestión encontrará en sus relaciones con las otras Administraciones centrales.

Teniendo en cuenta los diversos campos que el medio ambiente incluye, podemos señalar como característica fundamental del MPNE el ser un *Ministerio de relaciones interministeriales*; *interministerial* en sus decisiones, tomadas principalmente por el CIANE (Comité interministeriel d'action pour la nature et l'environnement); *interministerial* y coordinador a través de diversos organismos y comisiones (Comité interministerial de los parques nacionales, Comisión para preservación de la polución atmosférica, grupo de estudio de eliminación de residuos sólidos...);

*interministerial* y dependiente tanto en materia presupuestaria como en los *cadres d'emploi* de sus funcionarios, diversos en su formación y en su origen administrativo.

La coordinación es, pues, el denominador común en las acciones y materias pluridisciplinarias relacionadas con el medio ambiente (agua, aire, ruido, reservas naturales...), y a esta necesidad responde la actual estructura ministerial flexible del MPNE, que implica la dependencia y el seguro de arbitraje frente a los otros Departamentos ministeriales.

Para los defensores del medio ambiente señalaré que este estudio del profesor Billaudot completa el artículo publicado en el *Bulletin IIAP* núm. 27, 1973, pp. 65-73, sobre el nuevo organigrama adoptado por el MPNE a partir de marzo de 1973, el cual se completará a su vez por un futuro artículo sobre los cambios ministeriales acaecidos en 1974.—M. S. M.

MCKEE, DAVID L., y LEAHY, WILLIAM H.: *Le dualisme et l'intégration économique régionale et urbaine*. «Revue Tiers-Monde, tome XV, núm. 58, avril-juin 1974, pp. 315-325.

*Sumario:* Introduction: La situation interrégionale.—La situation intraurbaine.

La urbanización, que tan importante papel tiene en el proceso de desarrollo económico, supone una concentración de actividades económicas, lo que la convierte en causa de serias disparidades regionales tanto del nivel de vida

como de las posibilidades de crecimiento, que retardan la expansión económica a escala nacional.

Este breve artículo tiene por objeto analizar el papel que juega la urbanización en la creación de estas disparidades y la forma como se combina con diversas clases de dualismo, frenando, sobre todo en los países en vías de expansión, el desarrollo económico.

Después de analizar sucintamente las causas de la urbanización, los autores consideran las desigualdades que provocan a dos niveles:

1. *Regional*.—En este plano examinan los cuatro tipos de dualismo: el social, el técnico, el causado cuando una economía capitalista se inserta en una economía de subsistencia, y, por último, el que surge en los casos de dominio de industrias de exportación, pasando a analizar las condiciones en que surgen y el papel que juega cada uno de ellos en las disparidades regionales.

2. *Intraurbano*.—Estudian el dualismo que provoca la emigración del campo a la ciudad, lo que supone la coexistencia de una economía de subsistencia y una economía evolucionada y sus efectos sobre el desarrollo global de la ciudad.—R. M. P. G.

MOSQUERA, LUIS, y CARRETERO, ADOLFO: *Comentarios a la reforma de la Contencioso-administrativo* (Ley de 17 de marzo de 1973). Ediciones Civitas, en «Revista de Occidente», Madrid, 1974, 401 pp.

*Sumario:* I. Introducción.—II. Los actos políticos y los del Movimiento. III. La desconcentración en la fun-

ción jurisdiccional.—IV. Teoría general de la competencia: a) Especialidades más importantes de la teoría de la competencia en lo contencioso-administrativo. b) Cuestiones de competencia entre órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.—V. Comentarios a los artículos 10, 11, 14, 15, 16, 94, 102 y 132 y a las disposiciones transitorias de la Ley de Reforma de 17 de marzo de 1973.

Los autores del libro —magistrados en la actualidad y especializados en lo contencioso-administrativo— nos exponen, junto a la serie de particularidades e innovaciones introducidas por la nueva Ley de Reforma de lo Contencioso-administrativo, otras cuestiones conexas de orden orgánico, procesal y de Derecho administrativo y tributario. Con gran rigor técnico y el mejor criterio práctico es analizado minuciosamente el contenido de la Ley de Reforma y sus problemas aplicativos, exponiendo en su conjunto el sistema institucional en que se inserta. Los distintos capítulos encierran estudios institucionales completos, ilustrados por opiniones doctrinales y por la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La Ley de 17 de marzo de 1973, al modificar la regulación de competencias entre los órganos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, atribuyendo a las *Salas de las Audiencias Territoriales* competencia para resolver recursos formulados en relación a actos emanados de órganos administrativos de competencia nacional, ha disuelto el sistema insostenible anterior, que había volcado sobre el Tribunal Supremo, actuando como Tribunal de instancia, el peso en-

tero de lo contencioso-administrativo. Si bien este esquema orgánico era válido hace quince años, hoy, debido no sólo a factores socioeconómicos, sino al mismo éxito de esta jurisdicción, la acumulación de recursos ha concluido por determinar una congestión en los procesos del Tribunal Supremo, un retraso en la tramitación procesal y cadenas de recursos sucesivos que hacían insostenibles la situación. Es significativo señalar que en julio de 1972 había en el Tribunal Supremo más de 12.000 recursos contencioso-administrativos pendientes. Para evitar esta excesiva lentitud se ha dictado la Ley de 17 de marzo de 1973, que, a pesar de sus imperfecciones técnicas y del enturbamiento que ha producido en el sistema competencial y de los recursos, tiene capital trascendencia en orden a la madurez de nuestro sistema contencioso-administrativo y en la historia de nuestra justicia administrativa.

La exposición que hacen los autores sigue de cerca las discusiones parlamentarias sobre el proyecto y recoge autorizadas opiniones doctrinales que resaltan la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento judicial *normas planificadoras* que eviten el desfase de la Administración de Justicia respecto de la realidad social sobre la que opera, para conseguir —según palabras del presidente del Tribunal Supremo en el discurso de apertura del año judicial 1972— la eficacia de la función jurisdiccional y su adecuación al entorno socioeconómico, que es cabalmente la finalidad natural de

la actividad planificadora del Estado en relación con la función pública.—M. S. M.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *La justicia administrativa en España*. Ediciones Civitas, en «Revista de Occidente», Madrid, 1974, 159 pp.

*Sumario*: I. Introducción.—II. Principio general: Dualidad de jurisdicciones para juzgar a la Administración pública.—III. Autocontrol por la Administración pública: Revisión de oficio y recursos administrativos.—IV. El proceso administrativo.—V. La Administración pública ante los procesos no administrativos.—VI. Conclusión.

El presente trabajo, incluido en «La España de los Años 70», que dirige Manuel Fraga, merece publicación independiente y dedicación especial al abordar temas que cubren de actualidad la reciente reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa y la revisión en estudio de la de procedimiento administrativo.

En un tono crítico son aquí analizados los graves temas que tiene planteados actualmente la regulación española de las instituciones que el ordenamiento arbitra para acercarse a la fórmula ideal que supondría la sumisión de la Administración pública al Derecho. Sumisión cuya garantía máxima consistiría en que los órganos administrativos fueran distintos de los legislativos y jurisdiccionales; sin embargo, tradicionalmente, la interpretación del principio de la división de poderes parcialmente en detrimento del Poder judicial ha llevado a que en todos los paí-

ses se dé un sistema de dualidad —o pluralidad— de jurisdicciones para juzgar a la Administración pública, y así, mientras cuando la Administración actúa como cualquier otro sujeto de Derecho, sus asuntos están sujetos al Derecho común y dirimidos ante la jurisdicción ordinaria; sin embargo, cuando actúa como tal, la Administración —en el ordenamiento español— no tiene que acudir a los Tribunales para que se definan sus derechos; en virtud del privilegio de la acción ejecutiva puede —en frase expresiva de Hauriou— hacerse justicia a sí misma, esto es, dirimir los conflictos jurídicos que se plantean con las personas que con ella se relacionan mediante actos obligatorios y ejecutivos (arts. 33 y 38 de la Ley de Régimen Jurídico y arts. 44, 100, 101 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

La quiebra del principio de igualdad de las partes en el proceso administrativo, la posibilidad de decisiones unilaterales ejecutivas de la Administración y la potestad revocatoria del acto administrativo mediante la revisión de oficio señalan que en una sociedad invadida por la Administración pública el Estado es el único legislador, administrador y juez de sí mismo.

Hasta ahora, y a pesar del esfuerzo de procesalistas y administrativistas por intentar algo en esta línea, la Justicia administrativa ha sido impotente para lograr la sumisión de la Administración al Derecho. No obstante, existe una tendencia reciente hacia la unidad de jurisdicción, en-

entendiendo por ello no como tradicionalmente se pensara en una jurisdicción común única para juzgar todos los litigios, sino en que será la jurisdicción contencioso-administrativa la que conozca de todo litigio en que sea parte la Administración.—M. S. M.

PINAY, ANTOINE: *Quelques réflexions sur l'institution du médiateur*. «La Revue Administrative» núm. 156, novembre-décembre 1973, pp. 615-619.

Sumario: I. Introducción.—II. Relación administración-«médiateur».—III. Relación Parlamento-«médiateur».—IV. Diverso procedimiento de actuación.

Relacionado con el artículo publicado en el número 151 de *La Revue Administrative* sobre el estatuto del *médiateur* están las reflexiones que el alcalde de St. Chamond (Loire) y primer *médiateur* francés, M. Antoine Pinay, hace sobre esta nueva institución francesa de Derecho público.

En el informe anual que a finales de 1974 será presentado al presidente de la República y al Parlamento, M. Pinay incluirá, además de un balance de actividades, el análisis, la aplicación y la interpretación dada al articulado de la Ley del 3 de enero de 1973, basándose para ello en su experiencia y en el examen de las reclamaciones recibidas.

Varias notas de esta singular institución francesa están necesitadas de reforma, principalmente el trámite del parlamentario, intermediario entre el administrado

y el *médiateur*, debiéndose en este punto recurrir, de un lado, a otras personalidades con responsabilidad territorial (presidentes de Consejos regionales, alcaldes...), y de otro, intensificar una relación constructiva de confianza entre los parlamentarios y el *médiateur*.

Se centra el autor en el análisis general de las reclamaciones recibidas y en su trabajo no de decisión, pero sí de propuestas y recomendaciones dirigidas; su procedimiento de actuación es analizado individualmente en las siguientes situaciones planteadas:

1) Reclamación no transmitida por un parlamentario y obligación del administrado de agotar la vía regular.

2) Reclamación transmitida por un parlamentario, pero cuyas materias no son competencia del *médiateur*.

3) Reclamación en materia de su no competencia, que plantea problemas de particular interés.

4) Reclamación realizada en términos incompletos o poco justificativos y necesidad de posterior aclaración por parte del administrado.

5) Reclamación que entra dentro de la esfera de su competencia y merece su intervención; la fase de instrucción a seguir es estudiada detenidamente por el autor.

El señalar que el 31 de diciembre de 1973 existían 1.773 reclamaciones nos da una idea del enorme campo de actuación de esta figura.

El *médiateur* se encuentra, de un lado, frente a una ramificada administración con proliferación legislativa; de otro lado, con un desconocimiento por parte del ad-

ministrado... Todo esto le inserta en una situación compleja, donde el logro de la objetividad y la celeridad se le hacen difíciles.— M. S. M.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN: *Las competencias administrativas en materia de aguas subterráneas*. «Revista de Administración Pública» núm. 72. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1973, pp. 9-26.

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN: La importancia económica de las aguas subterráneas. Fracaso de los proyectos de nueva regulación de la materia. La lucha por las competencias sobre las aguas subterráneas en el seno de la Administración. — II. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE COMPETENCIAS: 1. La competencia del Ministerio de Industria y los Servicios del Cuerpo de Ingenieros de Minas. 2. La competencia del Ministerio de Obras Públicas y los Servicios del Cuerpo de Ingenieros de Caminos. 3. La competencia del Ministerio de Agricultura y los organismos de colonización. 4. La definición del *statu quo* actual y la función coordinadora de la Presidencia del Gobierno.— III. CRÍTICA DE LA SITUACIÓN ACTUAL Y CONCLUSIONES.

El profesor Fernández Rodríguez, catedrático de Derecho administrativo de San Sebastián, ofrece en este trabajo un tema de gran trascendencia económica en la actualidad: las aguas subterráneas. En primer lugar subraya la importancia temática, afirmando la necesidad de proporcionar un marco normativo adecuado que conduzca a una utilización óptima de los caudales hídricos del subsuelo.

Posteriormente Fernández Rodríguez analiza los órganos administrativos competentes en esta materia y realiza un estudio exhaustivo de toda la normativa aplicable, partiendo su génesis de la Ley de Minas de 1849 hasta los recientes Decretos-leyes relativos a las zonas de Mallorca y Andalucía.

Tras el detenido análisis de la legislación vigente, el autor señala que el panorama normativo es bastante desalentador, si bien merece la pena notar el *statu quo* al que se ha llegado últimamente, garantizando, al menos, una acción pública coordinada en la investigación hidrológica del subsuelo.

Hay que destacar el interés del presente trabajo dentro del Derecho administrativo especial, que trata de aportar una idea fundamental de acción administrativa: la creación de un Plan Nacional de Investigación Hidrológica del Subsuelo.—H. C. B. C.

JEAN-YVES, VINCENT: *La retirada de los actos administrativos unilaterales* (Examen comparativo de las soluciones adoptadas en Derecho europeo y en Derecho francés). «Revue Trimestrielle de Droit Européen», janvier-mars 1974, pp. 31-55.

**Sumario:** INTRODUCCIÓN: I. Un objetivo igualmente conseguido: la notabilidad de los actos administrativos: A) La retirada de las decisiones inoportunas. B) La retirada de decisiones irregulares.—II. Un objetivo desigualmente alcanzado: la estabilidad de las situaciones jurídicas:

A) Plazo predeterminado y plazo razonable. B) Retirada automática y retirada motivada.

En este artículo el autor, profesor de la Universidad de Rennes, va a analizar comparativamente las soluciones aportadas por la Jurisprudencia francesa y la comunitaria al problema de la retirada de los actos administrativos; elige el autor el concepto de «retirada» y lo prefiere a otros, como el de revocación, por cuanto existe *consensus* doctrinal en asignarle a aquél la nota de la retroactividad; así, pues, retirada va a ser la desaparición del mundo jurídico de un acto con efectos retroactivos.

La posibilidad de la Administración de ir contra sus propios actos va a estar definida y limitada por dos principios: el principio de legalidad en cuanto fundamento de la restauración del orden jurídico por una parte y el principio de la seguridad jurídica por otra; la articulación armónica de ambos principios por el Consejo de Estado francés y la Corte de Justicia de Luxemburgo les va a hacer llegar a soluciones en ciertos aspectos diferentes.

Así, mientras existe acuerdo en la retirada de actos por motivos de oportunidad, al reducirla a los actos no declarativos de derechos; la retirada de las decisiones irregulares declarativas de derechos, aun siendo reconocida tanto por el Derecho francés como por el europeo, va a tener, sin embargo, unos contornos diferentes.

Frente al plazo predeterminado que la Administración francesa tiene para ir contra sus propios

actos, la Corte de Luxemburgo construye el concepto de «plazo razonable», que va a proteger más intensamente las situaciones jurídicas particulares; a ello hay que añadir la necesidad de «motivación» de la retirada en el Derecho europeo para reducir a lo indispensable los efectos de la retroactividad, por contraposición a la posibilidad de retirada automática de que goza la Administración en el Derecho francés.

En conclusión, el autor, reconociendo las ventajas de la línea de conducta seguida por la jurisprudencia comunitaria en lo que a respeto de los derechos adquiridos se refiere, postula por el acercamiento de la jurisprudencia francesa a la postura de la Corte de Justicia de Luxemburgo.—G. M. A.

RIVERO Y SERN, ENRIQUE: *La responsabilidad civil frente a la Administración pública. Sumario de Derecho civil*, julio-septiembre 1973, tomo 26, fascículo III, páginas 827-848.

*Sumario*: I. Consideraciones previas.—II. El sistema común regulador de la responsabilidad extracontractual.—III. La normativa reguladora de la responsabilidad extracontractual entre dos esferas administrativas.—IV. El sistema administrativo regulador de la responsabilidad extracontractual frente a la administración.—V. Conclusiones.

El instituto de la responsabilidad civil presenta dos grandes vertientes: la contractual y la extracontractual. Son escasas las atenciones que se han dedicado al problema de la responsabilidad extracontractual de la Administración

pública, pero aún menos a la responsabilidad surgida por los daños ocasionados por un particular o una Administración pública a los bienes y derechos de una determinada esfera administrativa.

Problema que el autor trata de resolver, distinguiendo tres partes: la primera, referida al sistema común, en el cual explica cómo toda responsabilidad frente a la Administración, nacida por ilícito penal o civil, ha de resolverse ante los Tribunales ordinarios.

La segunda, la responsabilidad entre dos esferas administrativas y su regulación, siendo la normativa esencial la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Por último, y por su peculiaridad, le dedica gran atención al sistema administrativo, por el cual la Administración por vía ejecutiva, y cuando sea necesario, se resarce de los daños que se ocasionan a determinados bienes demaniales, la cual constituye un exponente del proceso de absorción de competencias del poder judicial por parte de la Administración. Sistema criticado en sus conclusiones finales, llegando a decidir que debería existir un procedimiento especial, parecido al sistema francés, ante los Tribunales contencioso-administrativos. — J. G. LL.

TEDESCHI, PAUL: *Le médiateur* (Loi du 3 janvier 1973). «La Revue Administrative», núm. 151, janvier-février 1973, pp. 22-25.

Sumario: INTRODUCCIÓN: I. Estatuto: modo de designación, duración

de sus funciones y el problema de su responsabilidad.—II. Competencia *natione materiae* y *natione personae*: a) Frente a los administrados. b) Frente a la Administración. c) Frente a la opinión pública.

Entre un perfecto funcionamiento de los servicios públicos y el actual sistema de los recursos contenciosos, el administrado se encuentra con un camino de complejidad legislativa, de lentitud y tramitaciones administrativas, de dificultades donde se impone la existencia de una institución mediadora y protectora de derechos. A estas necesidades responde la creación del primer *ombudsman* suizo en 1809, imitado posteriormente por los Estados escandinavos, Alemania Federal, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda y la provincia de Quebec, cada uno con características y singularidades propias.

Este artículo de M. Tedeschi analiza con previsión la discutida Ley de 3 de enero de 1973, que instituye la figura del *médiateur* francés y determina a lo largo de sus 15 artículos el estatuto y competencia de dicha figura intermedia.

Del análisis de dicho estatuto se desprende que este *ombudsman* francés, con rol de intercesor en las dificultades de orden administrativo surgidas entre los administrados y la Administración, se sitúa más en la línea del ejecutivo que en la del legislativo y la del pueblo. Así, frente a una elección parlamentaria llevada a cabo en el extranjero, el *médiateur* francés no sólo es nombrado por decreto del Consejo de Ministros,

firmado por el presidente de la República, sino que además permanece irresponsable frente al Parlamento durante los seis años de su mandato. Esta irresponsabilidad—tanto ante el Parlamento como ante el Gobierno—proviene de las prerrogativas de *independencia* e *inmunidad* establecidas en el artículo 3.º de la Ley, donde se señala que el *médiateur* no puede ser objeto de persecución, arresto o juicio alguno ni por sus opiniones ni por los actos ejercidos en el cumplimiento de sus funciones. Sólo en materia financiera sus cuentas son controladas por la Cour des Comptes.

Respecto a su competencia *natione personae*, toda persona física, nacional o extranjera, puede acudir al *médiateur*, pudiendo és-

te emitir recomendaciones y propuestas a la Administración en todo lo concerniente a reclamaciones de orden administrativo relacionadas con los servicios públicos. Una característica importante a señalar como limitación de su competencia es que en Francia el interesado no puede acudir directamente al *ombudsman* sin una previa reclamación ante un diputado o un senador, y sólo en caso de respuesta no satisfactoria de éstos puede el parlamentario transmitir dicha reclamación al *médiateur*.

El primer año de experiencia francesa nos demostrará la utilidad de esta institución, que, a través de su limitada tarea informativa, debe incitar a la reforma. M. S. M.