

## I.-RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BAYÓN CHACÓN, G.: *La autonomía de la voluntad en el Derecho del trabajo* (Limitaciones de libertad contractual en el Derecho histórico español). Ed. Tecnos, Madrid, 1955.

El actual Derecho del trabajo se caracteriza por el gran número de normas que contiene atentatorias al viejo principio de la autonomía de la voluntad. Como dice el autor, el considerar tales restricciones a la autonomía como antidemocráticas es hoy un lugar común muy extendido. Y no solamente esto; se cree, además, por muchos que esto va contra lo que siempre fué. Pues bien: la tesis del libro de BAYÓN consiste precisamente en la demostración de que tal juicio sólo puede ser mantenido a causa de un desconocimiento radical de la historia del Derecho del trabajo. Es cierto que desde comienzos del siglo XIX hasta muy avanzado el XX el dominio de la libertad contractual fué casi absoluto en materia laboral; pero, aparte esta época histórica, el trabajo constituyó durante siglos una legislación obligatoria, minuciosa e inderogable, sujeta a un régimen de heteronomía que dura desde el último período de la dominación romana hasta los comienzos del siglo XIX. Así, pues, la regulación heteronómica del trabajo constituye la verdadera tradición jurídica española y, por otra parte, frente a la tan generalizada opinión de que el Derecho del trabajo es una ciencia moderna, puede afirmarse la existencia de un «viejo y glorioso Derecho español del trabajo».

La demostración de la tesis que queda resumida va a exigir en el autor una doble pericia: de una parte, la propia de la especialidad jurídica a que el problema se contrae (el Derecho del trabajo); de otra, la de un auténtico historiador del Derecho, pues si, como él mismo nos dice, se ha prescindido a veces del examen de la autenticidad de las fuentes utilizadas (sobre todo las que se refieren al período romano), esto no dispensa de que se haya acudido directamente a ellas, ofreciéndonos así un estudio sobre materiales de primera mano de cuya minuciosidad y seriedad basta a dar idea el simple examen de las numerosas notas a pie de página de la obra que se comenta. Hemos de confesar que siendo esta faceta del autor desconocida para nosotros, ha venido a ser la que personalmente más nos ha impresionado; pues, indudablemente, su trabajo está absolutamente reñido con la improvisación.

Por lo demás, el «leit-motivo» de la obra aparece constantemente —e incluso diríamos con una monótona reiteración sólo explicable si se tiene en cuenta el riguroso cuidado que ha puesto el autor en no apartarse de su tesis— en cada línea del trabajo. Cada precepto laboral, de cualquier época, que se examina, lo es con la preocupación de demostrar la existencia de una norma autonómica o, por el contrario, heteronómica. Surge así el plan de la obra, que se divide en tres partes principales: la primera, dedicada al precedente romano; la segunda, al estudio del ciclo heteronómico (dentro del Derecho histórico español),

## BIBLIOGRAFÍA

y la tercera, dedicada a la época de transición del régimen heteronómico al de autonomía de la voluntad. A través de este estudio hay que convenir en que la tesis del autor encuentra cumplida justificación. Por lo que se refiere al trabajo en Roma, se reconoce que, no obstante ciertas restricciones, «la relación laboral es algo que pertenece esencialmente a la esfera privada y sólo interesa al Estado por motivos económicos y políticos» (pág. 116), aunque en ciertos grados de heteronomía coexistió junto a la libertad contractual. En cambio, por lo que se refiere al Derecho histórico español, frente al poco más de un siglo de autonomía que caracteriza los tiempos inmediatamente anteriores al presente, la heteronomía fué regla indiscutida durante un milenio. Es particularmente interesante el estudio de esta época, en la que se considera por separado el trabajo agrícola, el trabajo industrial (con una interesante visión del problema del gremialismo), el servicio doméstico y los trabajadores intelectuales. Finalmente, al referirse a la etapa de transición del régimen heteronómico al de autonomía de la voluntad, el autor describe con gran justeza el cuadro general de transformaciones ideológicas y de la realidad política, económica y social que preparan el advenimiento del siglo XIX.

Aún nos resta por señalar que el estudio que se examina contiene referencias indudablemente valiosas desde el punto de vista jurídico-administrativo, sobre todo en punto a intervencionismo estatal en materia industrial y atribuciones municipales en la materia.

F. GARRIDO

BENÍTEZ DE LUGO REYMUENDO, LUÍS : *Tratado de seguros* (Volúmenes I, II y III). Instituto Editorial Reus. Madrid, 1955.

FÉLIX BENÍTEZ DE LUGO nos dejó importantes obras sobre la regulación jurídica del seguro, que deben colocarse a la cabeza de la bibliografía

española sobre el tema. Entre ellas merece destacarse la titulada *Legislación y técnica de seguros privados*, aparecida en Madrid, 1930, y el *Tratado de seguros*, publicado en 1942. Agotada esta última en 1946, coincidiendo con su fallecimiento, fué propósito inicial de su hijo reeditar y poner al día aquel trabajo. Pero, como nos dice en el prólogo del *Tratado de seguros* de que damos noticia, ha «preferido realizar un trabajo independiente..., aunque en muchísimas ocasiones el suyo le haya servido plenamente por el acierto de sus reflexiones y crítica, que en otras muchas se han visto convertidas en lógica realidad legislativa».

Es indudable la influencia del Tratado de FÉLIX BENÍTEZ DE LUGO en la obra de su hijo. Pero, indiscutiblemente, es una obra nueva. No ya porque tiene en cuenta las profundas modificaciones legislativas acaecidas en la materia, entre las que destaca la Ley de 1954, sino porque aporta puntos de vista originales, aun cuando continúe la obra de su antecesor en un gesto que le honra.

El Tratado de BENÍTEZ DE LUGO no es un estudio del seguro privado desde el punto de vista mercantil. Por el contrario, es una obra general dedicada a estudiar el seguro desde todos los puntos de vista jurídicos posibles. Abarca «todas estas facetas que imperativamente rodean al seguro en la actualidad, tanto al privado como el social, desde el punto de vista jurídico y administrativo con el examen de los derechos y obligaciones de aseguradores y asegurados..., con exclusión de la faceta actuarial y matemática que otros especialistas en dicha materia estudian». Esto explica que nos ocupemos del mismo desde una Revista como ésta, dedicada al estudio de la Administración pública. Porque el aspecto jurídico-administrativo no es hoy, desde luego, la faceta menos importante de la regulación jurídica del seguro. Aparte de que ciertos seguros constituyen una actividad administrativa, los típicos seguros privados son objeto de una intervención de la Administración, sobre todo en orden a las entidades aseguradoras. De aquí que al abordar su estudio no pueda prescindir

dirse de la jurisprudencia de las Salas de lo contencioso-administrativo, que, en más de una ocasión, se han ocupado del tema.

La obra se divide en ocho grandes partes: la I, dedicada al estudio de los «Principios generales e historia del seguro»; la II, sobre «El contrato de seguro»; la III, a «Los seguros de daños»; la IV, a «Los seguros de personas»; la V, a los «Contratos derivados del de seguros»; la VI, a los «Contratos imperfectos de seguros»; la VII, a los «Regímenes legales de las empresas de seguros privados», y la VIII, a «El seguro social».

En los tres volúmenes aparecidos, se incluyen las partes siguientes: en el primero, las I y II (576 págs.); en el segundo, la III (647 págs.), y en el tercero, las IV, V y VI y parte de la VII (625 páginas).

Si tenemos en cuenta que la parte que falta por publicarse es la más íntimamente ligada con el Derecho administrativo, comprenderemos fácilmente que es el tomo que falta por publicar el que más interés ofrece para nosotros.

Del índice de materias de la obra y de la extensión con que se tratan, se comprenderá fácilmente la importancia que la misma ofrece para todos aquellos que, de una u otra forma, han de acudir a la legislación de seguros. Porque es indiscutible que el *Tratado de seguros* de BENÍTEZ DE LUCO constituye la obra más completa sobre la materia.

J. G. P.

EINSENMANN, Charles: *Les sciences sociales dans l'enseignement supérieur: Droit*. U. N. E. S. S. C. O. 1954, páginas 141.

En su sesión de mayo-junio de 1950, la Conferencia general de la U. N. E. S. C.-O. decidió realizar sobre diversos países encuestas relativas a los sistemas de enseñanza en el dominio de las ciencias sociales. Con motivo de esto, la U. N. E. S. C. O. emprendió la publicación de los informes generales, iniciando con ellos la colección denominada *L'enseig-*

*nement des sciences sociales*, al que pertenece esta pequeña obrita sobre el Derecho. Sobre la base de las encuestas nacionales llevadas a cabo sobre determinados países (Bélgica, Egipto, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India, Méjico, Suecia y Libano), el profesor EINSENMANN ha redactado este informe general. Comprende dos partes principales: la primera se consagra al análisis de lo que pudiera llamarse problemas intelectuales o científicos de la enseñanza del Derecho; es decir, fijación de sus fines y objetivo y determinación de su carácter y contenido; la segunda, que tiene por objeto presentar las soluciones que efectivamente se han dado a tales problemas en los países a los que la encuesta se refiere.

En cuanto a la primera parte, el autor plantea el problema de la alternativa que se ofrece en la organización de las enseñanzas del Derecho: una enseñanza de tipo eminentemente práctico, o una enseñanza científica. Siendo el autor de la opinión de que «una enseñanza con objetivos puramente prácticos no es auténticamente universitaria», aparte de que «esta concepción estrictamente práctica de la enseñanza del Derecho termina por limitar no solamente el sector de problemas, sino incluso el sector de fenómenos o realidades objeto de estudio».

Por lo que se refiere a la segunda parte de la obra, es un interesante resumen descriptivo de la forma como se atiende la enseñanza del Derecho en los países antes citados. En dos anexos se contienen las conclusiones del coloquio sobre la enseñanza del Derecho que tuvo lugar en julio de 1952 en la Universidad de Cambridge y el proyecto de reforma de la enseñanza del Derecho en Francia.

F. GARRIDO

F. GIESE y otros: *Die Verwaltung* (Schriftenfolge zur staatswissenschaftlichen Fortbildung der Beamtinnen und Behördenangestellten), s. d. (Serie de 59 cuadernos).

Bajo la dirección del profesor GIESE, de la Universidad de Francfort del Main.

## BIBLIOGRAFÍA

se inició la publicación de una serie de cuadernos que, bajo la rúbrica general de un amplio título, *La Administración*, constituyen un sistemático compendio de la ciencia del Estado, fundamentalmente dirigido a la ilustración y conocimiento de los funcionarios. El propio profesor GIESE nos explica el objeto y fin de esta serie en el primero de los cuadernos que la constituyen y que pueden resumirse así: Perfeccionamiento de los conocimientos personales y profesionales de los funcionarios públicos, elevación del nivel ético y espiritual de la profesión y mejoramiento de los instrumentos del servicio público para bien del pueblo y del Estado.

Como antes se ha dicho, la publicación consta de un conjunto de 59 cuadernos publicados independientemente y debido cada uno de ellos a la pluma de un autor diferente (lo cual no quiere decir que muchos cuadernos no hayan sido escritos por un mismo autor). Cada una de las cuestiones tratadas en cada cuaderno forma parte del sistema general de la obra, que se articula como sigue: En primer lugar, una parte introductoria (cuadernos 2 al 7), en la que se enumeran las etapas fundamentales de la historia del Derecho público desde 1806 hasta 1951 (el cuaderno dedicado a esta cuestión es una mera tabla cronológica), las bases del concepto de la política y de las ciencias sociales, donde se incluye la teoría de la Administración (trabajo del profesor BECKER).

La segunda parte de la obra (cuadernos 8 a 42) se dedica al estudio general del ordenamiento jurídico público, con una primera sección dedicada a la constitución, una segunda a la Administración, una tercera a la justicia y una cuarta al Derecho internacional. La parte dedicada a la Administración, por supuesto la más extensa, consta de una teoría general y de una consideración más concreta de las materias administrativas. En la primera se trata de la organización administrativa, de la autonomía o descentralización, del Derecho municipal, funcionarios y empleados públicos, cosas y establecimientos públicos, acto administrativo y justicia administrativa; la parte especial aborda las que

tradicionalmente van siendo consideradas como principales materias administrativas.

La última parte de la obra se dedica al estudio de la vida económica, comprendiendo tres secciones: Economía nacional (incluyendo ciencia de finanzas y teoría del impuesto), Economía industrial y Cuestiones fundamentales de estadística.

Los cuadernos constituyen pequeñas monografías de afán evidentemente vulgarizador, como lo prueba la escasa extensión de cada uno (por término medio, unas 50 páginas) y la falta de bibliografía y aparato crítico. No obstante, la calidad de las firmas concede a los mismos un innegable valor, pues aparecen, entre otras muchas, las de GIESE, NAWIASKY, MENZEL, FORSTHOFF, WACKE, MAUNZ, IPSEN, PETERS, SCHÖNKE, etc., etc. Por cierto, que al comienzo de cada cuaderno aparece un breve *curriculum vitae* de su autor.

### F. GARRIDO FALLA

LEM., Alejo: *Régimen administrativo de los nuevos pueblos creados por el Instituto Nacional de Colonización*. Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Colonización. Madrid, 1955. 24 págs. y 8 láminas de documentación gráfica.

«La colonización que se está llevando a cabo actualmente en España difiere notablemente de las colonizaciones realizadas en tiempos anteriores dentro de nuestra Patria. Las diferencias afectan no sólo a circunstancias accidentales, sino también a elementos esenciales. Esencialmente, la que se viene practicando a partir del año 1939 es una colonización completa por afectar a la totalidad de los elementos que intervienen en la misma, y considera como factor fundamental al colono, en cuanto persona humana y sujeto de la colonización, que no es mero objeto o agente instrumental de que se sirva el Estado para llevar a cabo una simple transformación de

los medios de producción y del proceso productivo agrícolas.»

Con estas palabras comienza este sugestivo trabajo de ALEJO LEAL, que se une a su brillante aportación al estudio del Derecho agrario. Porque, como hemos dicho en otra ocasión, es de los pocos que con una preparación jurídica sólida se acerca a estudiar la compleja legislación reguladora de la Agricultura. Y aun cuando su preparación es fundamentalmente civilista, no desconoce los principios fundamentales del Derecho administrativo, como demuestra en el presente trabajo, en el que domina el aspecto jurídico-administrativo.

Comprende los apartados siguientes:

I. Directrices generales de la colonización. En el resume con certero criterio los principios que inspiran la función colonizadora, en general, destacando, entre los fines del Instituto, «el perfeccionamiento en distintos aspectos del agricultor», y especialmente procurar dotarle del elemento material indispensable para instalar su hogar.

II. Efectos demográficos de la colonización. En los nuevos poblados residen preferente —pero no exclusivamente— los colonos y artesanos instalados por el Instituto.

III. Emplazamiento de los nuevos pueblos.

IV. Importancia numérica de la creación de nuevos pueblos. Se resalta la ingente tarea del Instituto, de la que son muestra expresiva los pueblos construidos, en construcción, en proyecto o en estudio.

V. Características de los nuevos pueblos. Se estudian las especialidades, desde distintos puntos de vista: población, urbanístico, económico y jurídico-administrativo.

VI. Derecho municipal vigente. Se exponen las normas generales sobre régimen jurídico local aplicables a los pueblos creados por el Instituto.

VII. En pro de un régimen transitorio. Se justifica la necesidad de un régimen transitorio en estos pueblos, que trate de proteger los intereses de las nuevas comunidades, sin prejuzgar el régi-

men definitivo de las mismas. «Se debe procurar no lesionar en modo alguno el contenido efectivo de los derechos ejercitados por los Ayuntamientos existentes, lo cual es perfectamente compatible con que se impida el lucro indebido de estos Ayuntamientos.»

J. G. P.

OTTAVIANO, Vittorio: *La comunicazione degli atti amministrativi*. Giuffrè, Milano, 1953. 296 págs.

Partiendo del posible conflicto entre las exigencias del interés público que requiere que el acto administrativo sea perfecto por la simple manifestación de la voluntad del órgano emanante, y la tutela del administrado que propugna la no perfección del acto mientras no se realice la comunicación. OTTAVIANO divide su trabajo en tres partes. Considera en primer lugar la comunicación como posible elemento del acto administrativo, defendiendo la naturaleza no receptiva del mismo para aquellos actos de expresión de voluntad, y que después considerará como manifestación del poder jurídico de la Administración, a diferencia de los meramente instrumentales, y que han sido llamados, según él con poca fortuna, actos negociales. Constituyen éstos la parte más importante de los actos administrativos, y así analiza aisladamente los más típicos, para mostrar su tesis de que la perfección de los mismos es independiente de su comunicación: autorizaciones, aprobaciones, anulamiento, concesiones, actos de expropiación y de certificación, etc. En estos últimos distingue la propia emisión del acto en virtud de la potestad fedataria de la Administración, del uso que del mismo ya realizado se hace. Considera, siguiendo a RANELLETTI, que en la concesión —acto eminentemente unilateral—, cuando se acompañan obligaciones por parte del concesionario, se tienen dos negocios jurídicos, ligados, aunque perfectamente distintos. Uno, integrado por la declaración de voluntad del sujeto privado y del que nacen los efectos jurídicos que son obligaciones para él y

## BIBLIOGRAFÍA

derechos para el ente público; otro, constituido por la declaración de voluntad de éste —y que presupone el primero—, que da lugar a la concesión y del que surgen los efectos que son obligaciones para el concedente y derechos para el concesionario. Respecto a los actos instrumentales, admite la naturaleza receptiva de los mismos, que exigen para su perfeccionamiento la comunicación.

Después de señalar, como en efecto, el nacimiento de las obligaciones por parte de los administrados derivadas de los actos negociales, no surge sin la comunicación, aunque ésta para nada influya en la naturaleza esencial del acto, vuelve a insistir en la distinción de éstos según su relación con la potestad jurídica de la Administración y a analizar la notificación en todos sus aspectos: su estructura —elementos, sujetos, naturaleza, clases—, los destinatarios de la misma —posición del representante, capacidad del destinatario, casos en que existen varios y en que se refiere la notificación a una obligación solidaria—, la función de la notificación como medio para producir la certeza jurídica, dando lugar al conocimiento, y la realización de la notificación. OTTAVIANO señala en este último punto la transmisión de la comunicación, los órganos que ésta exige, con todos los problemas de competencia de los mismos y los posibles casos de nulidad que aquélla origina, y lo que él llama fase final de la comunicación. En ésta estudia la figura del receptor de la misma, la capacidad exigida para éste y algunas situaciones especiales, como la notificación a los militares, a los marinos —entiéndase en el sentido más amplio de la palabra—, a los que habitualmente residen en hoteles, a los residentes en el extranjero, a las personas jurídicas y a aquellos sujetos absoluta o relativamente indeterminados. Considera independientes las funciones de comunicación y documentación por ser diversa la actividad desarrollada por la Administración, y estima, respecto a la validez de la comunicación —acto típicamente instrumental—, que no son aplicables los casos de nulidad genéricos que el Derecho administrativo establece para los actos negociales, ya

que dirigida aquélla a producir un simple resultado material, todas las veces que éste se verifique puede considerarse válida, independientemente de los vicios que pueda tener, sirviendo como criterio general para establecer la validez de los actos no negociales la consideración respecto a los fines sustantivos que con ellos el ordenamiento jurídico quiere realizar, según se realicen aquéllos o no. Posición ésta excesivamente *realista* que, prescindiendo de tal manera de los elementos formales, pugna incluso con otras tesis que el propio OTTAVIANO sostiene.

La última parte viene dedicada al estudio de la publicación, primero en general, luego de los actos administrativos, terminando con un análisis de la ejecución de la publicación, realizado en su mayor parte desde el punto de vista del derecho positivo. Distinguiendo la publicación de la comunicación, considera insuficiente la diferencia señalada por CARNELUTTI y FRAGOLA basada en la indeterminación del destinatario. OTTAVIANO estima que las comunicaciones —que pueden ser dirigidas a sujetos determinados o bien a categorías indeterminadas de personas— entrañan una traslación del contenido del acto, de la *noticia* a los destinatarios, mientras que la publicación se limita a colocar a ésa en situación que aquellos que tengan interés puedan conocerla.

SEBASTIÁN M.-RETORTILLO

SÁINZ DE BUJANDA, Fernando: *Hacienda y Derecho*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955. 505 págs.

Como nos dice el propio autor desde el Prólogo, este libro está compuesto por una serie de trabajos de naturaleza y dimensiones distintas, producidos en el curso de un decenio, aunque todos ellos ligados por el propósito común de *sentar las bases del Derecho financiero español*. Una tal tarea resulta, sin duda alguna, ambiciosa, y, por tanto, cuanto de logrado hay en el libro ha de aparecer como mérito indiscutible de su autor.

Se trata, en efecto, de trabajos completamente independientes los que se estructuran en los ocho capítulos del volumen. En el primero se plantea, bajo el título «Hacienda pública, Derecho financiero y Derecho tributario», la cuestión relativa a la autonomía del Derecho financiero y a la extensión de su contenido, llegándose a la conclusión de que «esta rama del Derecho tiene por objeto la ordenación jurídica de la actividad financiera, que constituye una manifestación de la acción administrativa profundamente diferenciada de las demás, no sólo por el contenido especial de las relaciones que engendra, sino porque da origen a institutos jurídicos (v. gr., el presupuesto o la deuda pública) que viven en cierto aislamiento del resto de los actos jurídicos de la Administración pública» (página 44). Se dedica el segundo capítulo al tema de la «Codificación fiscal», defendiéndose la codificación, no sólo como necesidad de refundir y ordenar disposiciones vigentes, sino de «elaborar y unificar sistemáticamente un núcleo de principios generales rectores del fenómeno tributario». En tercer lugar, se inserta con el título «Planificación económica y hacienda pública en los Estados nacionales contemporáneos. El factor financiero en el proceso de la unidad europea», la comunicación dirigida al Seminario de Europa, del Instituto de Estudios Políticos, el día 29 de mayo de 1950; habiéndose mejorado el trabajo original con la adición de una interesante bibliografía. Como capítulo 4.º, y con el título «Planificación económica y Derecho financiero», se incluyen las palabras pronunciadas por el autor en el Congreso celebrado en Basilea el año 1949 por el Instituto Internacional de Finanzas Públicas. El sexto capítulo lleva por título «Aspecto financiero de la seguridad social», y está constituido, igualmente por el texto de las palabras pronunciadas por el autor en el Congreso celebrado por el *Institut* en Mónaco, en septiembre de 1950. El capítulo 6.º constituye realmente el núcleo central de la obra, «Organización política y derecho financiero, por lo que nos referiremos a él con posterioridad. El capítulo 7.º, «Derecho

fiscal internacional», es la ponencia dirigida al IV Congreso de la «International Bar Association» de 1952. Finalmente, el capítulo 8.º, «Hacienda pública y rearme», se integra con las palabras pronunciadas en el Congreso del *Institut International de Finances Publiques* celebrado en Lisboa en septiembre de 1952.

Ciertamente que la unidad de propósito en todos estos trabajos e intervenciones aparece clara para el lector y responde exactamente a las palabras de DICEY que el autor coloca como lema al frente de su obra: « para mostrar que la recaudación y gasto de los ingresos públicos y cuantas cosas conciernen a este tema están gobernadas por estrictas reglas de Derecho». Pero con todo, el pensamiento del autor donde halla un más claro desenvolvimiento es en el extenso trabajo titulado «Organización política y Derecho financiero». Aquí se trata de demostrar cómo el Derecho financiero de cada momento histórico está condicionado por los principios que informan la organización política en dicho momento prevalente. A través de esta conexión se logra además alumbrar con indudable justeza el origen del llamado *principio de legalidad* en materia financiera, indispensable para la construcción jurídica de la materia. Este propósito sirve de motivo para que el autor haya de ofrecernos panorámicamente una visión histórica de los principales tipos de organización política vigentes de Grecia a nuestros días. Podría formularse en este punto la objeción de que esta derivación histórica del trabajo no se encuentra debidamente avalada por un manejo directo de fuentes de primera mano, pero se ha de notar que no nos enfrentamos tanto con un trabajo de *investigación* histórica cuanto de *interpretación* histórica. Hecha esta salvedad, entendemos que los valores exigibles en una monografía de este género se encuentran abundantemente en la que se examina: planteamiento lógico de la cuestión, reiterado intento de demostrar para cada tipo de organización política la tesis general que se enuncia desde el comienzo y, sobre todo, ideas maestras lo suficientemente generales y, al mismo tiempo, lo necesariamente precisas para

que la interpretación resulte brillante y correcta. Una vez en presencia de las instituciones financieras de nuestros días, el autor se plantea el tema de la construcción jurídica del presupuesto, base indispensable para la construcción de una ciencia financiera estrictamente jurídica. La polémica que en este punto mantiene el autor con los economistas nos recuerda inevitablemente la que en el campo de lo administrativo se ha planteado en torno a la distinción entre una ciencia de la Administración y un Derecho administrativo; y justamente este recuerdo nos sirve para adherirnos a las conclusiones del autor.

Las anteriores consideraciones no evitan que en algún punto concreto las afirmaciones y conclusiones del autor nos ofrezcan algún reparo. Así, no entendemos convincente la distinción entre los conceptos de soberanía financiera y supremacía financiera, y mucho menos la distinción que, con base a lo anterior, se pretende establecer entre Derecho financiero y Derecho administrativo (páginas 257 y 258); ni, planteada la cuestión de la naturaleza del presupuesto, resulta convincente que la polémica en torno a si se trata de una Ley o de un acto administrativo se resuelva diciendo que es «una decisión política» (pág. 327), pues decisiones políticas son también muchas de las leyes y muchos de los actos de la Administración; ni es admisible que la falta de eficacia jurídica que se predica de las circulares o instrucciones administrativas en materia financiera se explique con el argumento de que son «meros actos administrativos, tanto en sentido formal como en sentido sustancial» (pág. 412). Pero hemos sólo alabamos la forma como el trabajo está planteado, sino que coincidimos con la interpretación que nos ofrece. Si efectivamente es urgente trazar en España las paredes maestras del Derecho financiero, no hay duda de que el libro de SÁINZ DE BUJANDA constituye el más importante paso hasta ahora dado en ese camino.

F. GARRIDO

SPIELMAN, Reine: *Sens et portée de l'évolution de la responsabilité civile depuis 1804*. (Le conflit de la faute et du risque. La justification de la notion de faute par origines historiques et sociologiques). Académie Royale de Belgique. Mémoires. Bruxelles, 1955. 131 págs.

Desde que se redactaron los Códigos clásicos hasta nuestros días se ha producido una profunda transformación social. «El desarrollo de la gran industria ha hecho más complejas las relaciones de trabajo; ha entrañado peligros múltiples y variados que han engendrado una extraordinaria proliferación de seguros; los transportes se han igualmente multiplicado y diversificado, imprimiendo un carácter nuevo a la responsabilidad del transportista...» El fenómeno, tantas veces descrito en los manuales tradicionales y en las monografías sobre responsabilidad, se recoge, una vez más, en la Memoria de que damos noticia.

Consecuencia de la nueva situación ha sido, por lo que ahora interesa, el intento de ampliar en lo posible la responsabilidad. Y surgió la teoría del riesgo, con pretensiones de sustituir a la clásica que fundaba la responsabilidad en la idea de culpa. «La teoría del riesgo presenta, a los ojos de sus defensores, ventajas ciertas: es más favorable a la víctima, es más económica, está más adaptada a los campos de aplicación nuevos que ofrece hoy la responsabilidad» (pág. 62).

Pues bien: la obra de SPIELMAN es una defensa apasionada, violenta, de la tesis tradicional. La culpa debe ser el único fundamento general de la responsabilidad. Bien está que, en ciertos sectores bien delimitados, se admita una responsabilidad objetiva. Pero el fundamento del sistema general de la responsabilidad no puede ser otro que la culpa.

Con una literatura brillante y con referencia constante a los antecedentes históricos, SPIELMAN trata de justificar su sugestiva tesis. Porque adoptar la posición contraria implica, nada menos, que la negación de la responsabilidad indivi-



dual y la glorificación de la moral de grupo, de partido o de raza (pág. 110). Si tradicionalmente el amor a la libertad, el respeto y la dignidad de la persona humana están ligadas a la idea de culpa, es no sólo porque puede satisfacer esta noción la necesidad de justicia y de lógica de los hombres, sino también porque ella permite el desarrollo de la vida económica (pág. 120). No sólo la vida económica —añade SPLIMAN—, la vida toda quedaría paralizada por una generalización de la responsabilidad objetiva. La responsabilidad objetiva generalizada llegaría a ser intolerable: multiplicaría las obligaciones de reparar de tal manera que nadie estaría en condiciones de hacerla frente y llegaría a ser, por consiguiente, puramente teórica. Es perfectamente explicable cuando se aplica a una actividad determinada y dentro de límites determinados. Pero —dice en la pág. 122— no podrá ser adoptada como principio básico de un sistema general de responsabilidad.

La teoría de la responsabilidad subje-

tiva asegura al máximo la protección de los hombres y de las cosas, puesto que con ella subsiste la relación causal cada vez que no es rota por el caso fortuito puro. Por otra parte, nos dice SPLIMAN al finalizar su Memoria, manteniendo despierta la conciencia del individuo por la noción de *culpabilidad*, asegura la función civilizadora que ha sido propiamente suya desde siglos, desde que la Humanidad ha salido de la barbarie, y ella juega tan bien este papel, que penetra en la misma teoría del riesgo que se la quiere oponer como rival: no porque ha asumido el riesgo que el autor del daño debe reparar, sino porque este riesgo ha sido causado contrariamente a la justicia, porque es el resultado de una ausencia de previsión o de precaución, porque es contraria a la idea que nuestros antecesores griegos y romanos expresaban con los actos realizados por un «*bonus pater familias*».

J. G. P.



## II.-REVISTA DE REVISTAS

### Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.

Septiembre-octubre, 1955.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La impugnación de los actos registrales*. Páginas 513 a 533.

«Cuando una persona acude al Registro de la Propiedad —afirma en su trabajo GONZÁLEZ PÉREZ— en demanda de una inscripción, acude a hacer uso de un servicio público e incoa un procedimiento de indudable naturaleza administrativa, que se decidirá por un acto del órgano estatal competente, también administrativo.» A partir de este planteamiento inicial, el autor estudia la impugnación de estos actos registrales como actos administrativos. Realiza para ello una examen esquemático de los principios que rigen la impugnación de los actos administrativos tanto mediante recursos gubernativos como jurisdiccionales, y a continuación aplica tales principios al supuesto específico de los actos registrales.

Por lo que se refiere a la impugnación en vía gubernativa, nuestro ordenamiento prevé un recurso ante el Presidente de la Audiencia y una segunda instancia ante la Dirección General de los Registros y Notariado. Ahora bien: la decisión de este organismo, que, sin duda alguna, causa estado en vía gubernativa, ¿es impugnabile en contencioso-administrativo? Para el autor la cuestión debe resolverse negativamente, tal como lo ha dicho la jurisprudencia, por aplicación del núm. 4.º del art. 4.º del Tex-

to refundido de lo contencioso. Las razones alegadas por GONZÁLEZ PÉREZ para llegar a esta conclusión las completaremos nosotros diciendo que en estos casos, aunque efectivamente se da el requisito de un derecho administrativo lesionado, existe una cuestión previa de carácter no administrativo que condiciona la cuestión administrativa.

Con todo, hay casos en que lo que se inscribe en el Registro es un derecho de carácter administrativo: por ejemplo, un aprovechamiento de aguas públicas basado en una concesión administrativa. La denegación de inscripción por parte del Registrador y confirmada por la Dirección General, ¿podría impugnarse ante el contencioso-administrativo? Utilizando los mismos argumentos que antes han abonado la solución negativa, el autor entiende que en estos casos la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa no podría negarse bajo ningún punto de vista.

F. GARRIDO

### La Revue Administrative.

Núm. 45, mayo-junio, 1955.

F. GOUBERT: *L'Etat Adiministrateur des Collectivités Locales*. Págs. 268 a 273.

Con motivo de la discusión parlamentaria sobre la concesión de poderes especiales al Ejecutivo francés, cobró nuevo relieve la cuestión de la relación entre

## BIBLIOGRAFÍA

la Administración central y las colectividades locales.

El autor de este artículo ataca violentamente la actuación de la Administración central francesa, acusándola de ahogar la autonomía de las colectividades locales, al abrigo de los decretos-leyes.

Analizando varios de estos decretos, se fija en la creciente injerencia del Estado, sobre todo en materia financiera, y pone de relieve el agudo contraste que forman las medidas tomadas con las seguridades dadas al Parlamento y aun con las exposiciones de motivos que preceden a esas mismas medidas.

GUY THUILLIER: *Une Philosophie de l'Administration: Hegel*. Págs. 276 a 280.

Los filósofos se han interesado raramente por el fenómeno de la Administración. Quizá es HEGEL el único en asignarla un papel capital en su teoría del Estado.

THUILLIER en este artículo nos presenta algunos textos hegelianos. Después de enmarcar histórica e ideológicamente la figura de HEGEL, se esfuerza por demostrar que la obra de éste «no es una apología de la autoridad ni la deificación del Estado reaccionario, la ideología totalitaria que muchos quieren descubrir en él».

En los textos transcritos, teniendo como centro de su discurso la armonización del interés general y los intereses particulares, HEGEL se plantea interesantes problemas en torno a la Administración.

Del interés y profundidad de los textos es bastante garantía la personalidad del autor; del contenido pueden dar una idea sus epígrafes:

Del poder ejecutivo.

De las corporaciones y de su administración.

La función pública.

Derechos y deberes de los funcionarios.

Contra la arbitrariedad administrativa.

Administración y Asambleas representativas.

Administración y corporación: de lo particular a lo universal.

G. LIET-VEAUX: *Une jurisprudence «ad hoc» sur la notion de travail public et du rôle des mythes en droit administratif*. Págs. 285 a 289.

Con motivo de un litigio entre M. EFFMIEFF, empresario de la construcción, y la Asociación sindical de reconstrucción de Tolón, se suscita una cuestión de competencia. Frente al Tribunal de Tolón (confirmado en su punto de vista por el de Apelación de Aix), el Tribunal de Conflictos decretó la competencia de la jurisdicción administrativa.

Su decisión se basaba en que «las Asociaciones sindicales de reconstrucción tienen carácter público... que desempeñan una misión de servicio público... y que, a pesar de que los inmuebles reconstruidos no sean propiedad de estas Asociaciones, las operaciones de reconstrucción que se realizan por su intermedio constituyen una obra pública».

El autor estudia los términos de esta fundamentación, fijando su análisis en los siguientes puntos:

a) Esta decisión trastorna la noción tradicional de obra pública al admitir que ésta pueda existir aunque no se efectúe por cuenta de una persona pública.

b) Esto llevará a ampliar el concepto de obra pública a todos los casos en que una persona pública entre como intermediaria; por ejemplo, demolición de edificios ruinosos ejecutada de oficio; la construcción en todos sus modos cuando se hacen cooperativas de construcción, etc.

c) Al asentar su solución «sobre el postulado de que toda obra emprendida por el poder público es de interés público», destruye el concepto clásico de interés público, ya que hace depender éste no de la calidad del beneficiario, sino de la del que realiza el servicio.

d) El calificar de misión de servicio público la función de esta Asociación sindical puede abrir camino a una peli-

grosa ampliación de la noción del fin público. Toda iniciativa privada «implica necesariamente la satisfacción de un fin de interés general», y el considerarla por ello como misión de servicio público conduciría a la desaparición del derecho privado.

A. CUTIERREZ REÑON

**Revue de Droit International et de Droit Comparé**

Institut Belge de Droit Comparé. Tomo XXXII, 1955.

LANGROD, Georges: *Les réalisations jurisprudentielles du «Tribunal Administratif International» de Genève*. Págs. 6 a 30.

El Tribunal administrativo de la Organización Internacional del Trabajo existente en Ginebra, desempeña un importante papel en el plan de jurisdicción administrativa internacional. Ello por varias razones: 1.ª, por ser el continuador directo del antiguo Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones de Ginebra; 2.ª, por la vasta extensión de su competencia arbitral y su reconocimiento espontáneo por parte de la OIT y otras agencias especializadas de la ONU, que hacen de este Tribunal un paso interesante hacia una «competencia general» de la jurisdicción administrativa internacional futura; 3.ª, por el carácter judicial excluyente que le atribuye el artículo 12 de su estatuto, lo cual le da la condición de Tribunal de Apelación en un «sistema» judicial internacional, donde él decide y el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya controla la validez de su decisión.

El autor examina la jurisprudencia de este Tribunal (15 sentencias desde su nacimiento).

Por lo que se refiere a la interpretación de los límites de su propia competencia, el Tribunal tiene declarado que a él corresponde la de conocer los asuntos que le sometan los funcionarios de la

OIT en orden a la seguridad de sus empleos.

En otras sentencias el Tribunal ha definido casuísticamente, cuál es el ámbito de poder discrecional ejercido por los Directores Generales, marcando así límites negativos a su propia competencia.

El Tribunal es incompetente para conocer de los litigios dimanantes del despido colectivo del personal de la Sociedad de Naciones en 1940.

Se recogen también interesantes sentencias expresivas de la intervención del Tribunal de recursos interpuestos por funcionarios depuestos antes de cumplir su período reglamentario de stage. En otro lugar se controla la validez de los acuerdos administrativos de licenciamiento de funcionarios por comisión de falta grave y por ejercicio de actividades incompatibles. Hay decisiones del Tribunal que anulan actos administrativos por haber incurrido la Administración apelada en «desviación de poder» (détournement), como ocurre cuando en el expediente de licenciamiento de un funcionario consta un documento secreto, desconocido del expedientado y respecto al cual se halla inerte.

Algunos dictámenes establecen principios de indemnización: así el que fija en una cantidad determinada la correspondencia al perjuicio de no haberse hecho a su tiempo la liquidación de unas sumas debidas al funcionario, retardo que supone para éste el daño adicional de la devaluación de su crédito por las incertidumbres monetarias.

Finalmente, el autor trae a colación sentencias relativas a problemas de procedimiento: intervención previa del Comité Paritario, agotamiento de la vía de recursos y consiguiente firmeza de la sentencia, etc.

En conclusión, la jurisprudencia del Tribunal Administrativo Internacional de Ginebra se ratifica explícita o tácitamente en de su predecesor el Tribunal Administrativo de la Sociedad de Naciones. Además las tesis de esta jurisprudencia, coinciden con las del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas. Todo lo cual manifiesta una plausible identidad y continuidad de la acción

jurisprudencial internacional. Esta identidad se advierte en los grandes problemas administrativos.

R. GONZALEZ GALLARZA.

**Revue Internationale de Sciences  
Administratives**

Núm. 3. 1954.

LANGROND, Georges: *Science et enseignement de l'Administration Publique*. Págs. 543 a 606.

Constituye este trabajo una exposición global de los problemas generales del estudio y enseñanza de la ciencia de la Administración. Problemas que, al juicio de LANGROND, están sin resolver, y desde hace tiempo en reposo, olvidados un poco, por las controversias particulares de los especialistas. Si es cierto que un conjunto de conocimientos metódicos no los encontramos hasta el siglo XIX, la génesis de los mismos es mucho anterior y se remonta al desarrollo del Estado moderno; enjuicia a los autores más destacados de los problemas de la ciencia y enseñanza de la Administración en el siglo pasado, y, teniendo en cuenta esta premisa histórica, analiza la situación del momento presente, en el que distigue tres sistemas: a) Europeo, realizado desde un punto de vista jurídico. Mantiene una forma clásica, «doctoral». No se muestra muy solidario con él, al que considera, en definitiva, como inadecuado al tiempo presente; b) Norteamericano, con un carácter preponderantemente práctico, impulsado por GOODNOW, WHITE y WILLOUGHBY principalmente, y que se realiza, a diferencia del europeo, que lo es en las Facultades de Derecho, en muchas escuelas especiales y profesionales. Teniendo como eje la pregunta «cómo se administra bien», ha dado notables resultados; c) De la U. R. S. S., concebida la ciencia de la Administración como «ciencia soviética de construcción», desarrollando principalmente problemas de organización y mecanismo administrativo.

Encuentra una de las posibles causas del abandono del estudio de estos problemas generales en el no estar delimitado el término Administración, que lo distinga claramente de otros que engloban cuestiones semejantes. Aborda el autor el problema de la relación con las ciencias auxiliares, para luego exponer la cuestión del carácter científico de la ciencia de la Administración, señalando la importancia que en N. S. A. tiene este punto al querer reivindicar a un plano científico los estudios actuales de mera práctica, y que el propio LANGROND anteriormente tanto defiende.

El objeto de la ciencia de la Administración son los hechos administrativos, hechos que son también objeto de otras ciencias, pero que en aquella se distinguen al ser derivados de la acción administrativa, pues para LANGROND la Administración es por esencia acción. Esto le lleva a incluir también como objeto de estudio los modos como se realiza esta acción —actividad— y los sujetos de la misma.

Respecto a los problemas de la enseñanza, critica casi globalmente los métodos actuales, por estar confiada, según el autor, a simples prácticos de la Administración o a juristas puros, profesores de Derecho Público o Economía. Como causas de esta situación estima, entre otras, la amplitud de la materia, las obras didácticas realizadas, las tradiciones de cada país y la falta de un trabajo de unificación. Precisamente en lograr ésta, con una unión sintética de los métodos europeo y americano, y en la labor de la UNESCO, cree en una optimista labor en el futuro.

BERNARD, Stephan: *Considerations sur la theorie sociologique de l'Etat dans le systeme de Duguit*. Págs. 607 a 636.

Justifica el estudio sobre DUGUIT al considerarlo el primero que comprendió que para bien entender el Derecho público era preciso abordar también el problema sociológico. Parte el autor de la concepción de aquél del Derecho, como técnica institucional y legislativa

que no considera los hechos sociales nada más que para regularlos y que ha de organizar institucionalmente el poder con la misión de reducir al mínimo los conflictos entre gobernantes y gobernados y la de la Sociología como ciencia de observación que explica los fenómenos sociales y sus variaciones en relación unos con otros. Partiendo de esta base, que a su vez comenta ampliamente, analiza BERNARD los puntos más destacados de la teoría sociológica de DUGUIT, análisis que el autor agrupa en cinco partes. A una exposición de la teoría del Estado, examinando el contenido y valor, desde un plano ontológico, del concepto de solidaridad, sigue el planteamiento «de la realidad y personalidad del Estado». Critica la concepción comunitaria de DUGUIT y el valor que a los vínculos sociales y a su función les asigna, encontrando inadecuado el método seguido por éste, en el que ve un exceso de positivismo que BERNARD hace derivar de la confusión entre teoría del conocimiento y metodología de las ciencias positivas. Es interesante indicar cómo recoge el autor, entre los elementos que constituyen la esencia de la sociabilidad, uno «afectivo» de unión entre los individuos.

Vuelve de nuevo sobre la «solidaridad social» y el valor que DUGUIT le da como fuerza que mantiene la cohesión interna, quien, al considerar que el Derecho «nada puede hacer contra la solidaridad y todo para desarrollarla al «máximo», nos conduce a la conclusión de que el Estado hace del problema de la interdependencia el criterio de su actividad jurídica. Seguidamente plantea los problemas de la fuerza gobernante y el de la soberanía y naturaleza del Derecho público, analizando en un juicio sintético el conjunto de la obra de DUGUIT, en la que señala el triple error de no querer razonar más que sobre los individuos, el de limitar la solidaridad al aspecto objetivo y el de dar la primacía a la fuerza sobre el consentimiento. Cree BERNARD que la teoría sociológica del Estado está como apresada entre dos situaciones límites: aquella donde el Estado es el órgano común, grupo cohesivo, y las normas por él formula-

das son las normas de Derecho —hipótesis de un Estado ideal encaminado al orden—, y aquella otra donde no es sino el órgano de una facción engendrada por la disociación de grupos primitivos y las normas por él dictadas son sólo constitutivas de una legalidad de hecho.

Finalmente, se refiere el autor al encuadramiento del Derecho entre las Ciencias Políticas, a las que considera, en definitiva, como auxiliares. Estas, en su labor de ayuda, sufren indiscutiblemente un retraso, no pudiéndole prestar a la ciencia del Derecho aquello que ésta les reclama; su labor no será nunca enseñar al jurista lo que debe hacer, sino ayudarle a comprender los hechos.

Núm. 4. 1954.

SEELDRAVERS, Ed-Pierre : *Editorial*. Páginas 787 a 793.

Analiza la condición jurídica, política, económica y social de los funcionarios, en relación con su misión. Estima como punto central el que al desarrollo y evolución de la función pública no ha sido paralelo el del funcionario que la desempeña. Aquella tiene actualmente una doble característica: ser realizada por gran número de personas, «los funcionarios en masa», y la especialización de los mismos cada vez en forma más creciente, que a su vez origina esta última el problema de reclutamiento de personal, y aquella los de la consideración colectiva de los funcionarios, la de sus asociaciones, los estatutos de los delegados, los organismos de consulta y la audiencia de las reivindicaciones colectivas.

Plantea sintéticamente el desarrollo de la concepción jurídica del funcionario, intentando encontrar previsiblemente en dicho desenvolvimiento los gérmenes de una evolución posterior, que cree el autor que culminará en la situación deseada de «una autonomía institucional».

FLAMME, M.-A. : *Des modes de passation des marches publics en droit comparé*. Págs. 795 a 847.

## BIBLIOGRAFÍA

HVASS, Frants: *Les instruments de la réforme administrative au Danemark*. Págs. 848 a 851.

FELISIMINO, Aureliano: *Les instruments de la réforme administrative au Portugal*. Págs. 853 a 867.

CRANBE, V.: *Les commissions de la réforme administrative en Belgique*. Págs. 869 a 905.

TALLOEN, Lucienne: *Le Conseil de coopération douanière*. Páginas 926 a 943.

A raíz de la Conferencia de París celebrada por los gobernantes de la Europa Occidental el 12 de diciembre de 1947, se manifestó, por los que en ella participaron, al Consejo de Cooperación Europea la idea del establecimiento necesario y urgente de una unión aduanera.

Los trabajos realizados desde entonces tuvieron una doble dirección: por el Comité económico se analizó desde este punto de vista las posibilidades y ventajas de dicha unión; por otro lado, el Comité técnico lo hizo con referencia a la legislación positiva de Aduanas. El trabajo de TALLOEN no es sino, tras una referencia histórica, el análisis de la constitución actual del Consejo de Cooperación Aduanera, de sus órganos y funcionarios, de las convenciones (de constitución del Consejo, establecimiento de nomenclatura y fijación del «valor en aduana») y reglamentos por los que se rige y el examen de las inmunidades y privilegios del Consejo y sus miembros.

SEBASTIÁN M.-RETORTILLO

### Rossgna di diritto pubblico.

Año X. Núm. 1, enero-marzo, 1955.

V. SICA: *Sciopero e pubblico impiego* (Huelga y empleo público). Págs. 1 a 29.

A la vista del art. 40 de la Constitución italiana se han podido mantener dos tesis opuestas: la que admite y la

que niega el derecho de huelga a los empleados públicos.

Dicha norma dice: «El derecho de huelga se ejercita en el ámbito de las leyes que lo regulan.» Se trata de una remisión a las leyes futuras o preexistentes; pero no de una remisión condicionada, sino *condicionante*, por cuanto dichas leyes han de informarse en el reconocimiento que de tal derecho hace el texto constitucional.

¿Quiénes son titulares del derecho de huelga? El art. 40 no contiene en este sentido ninguna limitación. El sistema constitucional, antes bien, invita a pensar en los trabajadores sin distinción alguna, teniendo en cuenta que Italia «es una República democrática fundada sobre el trabajo». Por otra parte, el fundamento de este derecho está en la inferioridad económica del trabajador en la relación de trabajo, la cual se da cuando el dador de trabajo es el Estado.

La consecuencia de lo anterior es afirmar en principio el derecho de huelga de los empleados públicos. Ahora bien, de la naturaleza especial de la relación de empleo público, ¿podrían deducirse objeciones a la admisión de tal derecho? Ciertamente que esta relación tiene un carácter complejo, por cuanto no puede olvidarse la existencia de un poder disciplinario de la Administración sobre sus funcionarios, ni que éstos devienen órganos de aquélla; pero esto no excluye la relación elemental existente entre ambos: la relación de trabajo entre Estado y empleados.

El autor examina a continuación las objeciones que a esta tesis se han hecho y entiende que todas son superables: ni es cierto que la huelga presupone un contrato (que no se da en el público empleo), ya que esto es confundir la fuente de la relación laboral con la relación misma; ni hay obstáculo en que la situación de los empleados públicos derive de normas legales o reglamentarias, pues también los contratos privados de trabajo tienen su fuente en la ley; ni vale decir que la huelga de funcionarios supondría una actividad política por cuanto coaccionaría determinaciones que debe adoptar libremente el Parlamento, etc., etc. No debe,



pues, dudarse de la constitucionalidad de este derecho; la coordinación específica entre los intereses del Estado y los de los funcionarios deberá, pues, buscarse en las leyes concretas a que expresamente remite el texto constitucional.

V. DE FINA: *La distinzione tra diritto soggettivo ed interesse legittimo e le questioni connesse, alla luce della teoria generale del diritto*. Págs. 61 a 86.

Para el autor, el descubrimiento de que los fenómenos jurídicos son *unidades elementales* de derecho, o su combinación, reviste tanta importancia para la teoría general del Derecho como el descubrimiento del átomo para el conocimiento de la materia. A la luz de estas conclusiones examina las varias especies de relación jurídica que pueden darse: relaciones activas y pasivas, y relaciones de carácter sustancial (derecho subjetivo, potestad, facultad) y procesal (derecho de acción y derecho de sustitución procesal).

El derecho subjetivo es un poder jurídico; esta tesis es la más conforme con los principios generales del Derecho, y las objeciones que contra ella se hacen son superables (crítica, por ejemplo, la reciente postura de ALESSI, que configura el derecho subjetivo únicamente como una garantía de utilidad sustancial, y el interés legítimo como una garantía de utilidad instrumental). A su vez, el interés legítimo «es un derecho de sustitución procesal del particular a la Administración pública para la tutela directa del derecho de aquélla a la legalidad del comportamiento administrativo del funcionario y la tutela indirecta del propio interés sustancial colindante» (73). Por lo que se refiere al derecho debilitado (*offievoluto*), es construcción que no tiene razón de ser.

A continuación encamina el problema fundamental que la distinción entre el derecho subjetivo y el interés legítimo plantean en el Derecho italiano: la diversidad de competencia jurisdiccional. A tales efectos, el autor admite que existe una diferencia de naturaleza y de tutela

entre el derecho subjetivo y el interés legítimo de lo que derivan dos consecuencias: la primera, que una relación jurídica no puede ser concurrentemente objeto de litis ante la jurisdicción del Juez ordinario y del administrativo; la segunda, que no es posible la exigencia de resarcimiento de daños por violación de intereses legítimos.

F. G. F.

#### Deutsches Verwaltungsblatt.

15 mayo de 1955.

HÄRTIG HILDESHEIM: *La posición de los Tribunales de Cuentas*.

Hace cuatro años apareció en esta Revista un artículo sobre este tema del mismo autor. Las ideas que en su día allí se expusieron necesitan ser complementadas por otras nuevas derivadas de los avances realizados en la técnica del control financiero.

En la constitución alemana se dice que deben existir Tribunales de Cuentas dotados de independencia judicial compuestos por las más altas autoridades, en cuya actuación no quede espacio alguno para las decisiones políticas. Se reconoce sin limitación de ningún género que estos tribunales deben gozar de independencia gubernamental.

La ley federal sobre el Tribunal de Cuentas de 1950 ha venido a fortalecer la colaboración entre los T. de C. occidentales, idea que fué tratada con gran tacto y delicadeza en la conferencia tenida entre los presidentes de los T. de C., en la cual se procuró robustecer aún más la unidad y responsabilidad que ya reinaba entre los mismos.

¿Pertencen los T. de C. al Ejecutivo, y al Legislativo, o constituyen un cuarto poder?

El Ministro de Hacienda Dr. SCHAFFER ha sostenido que los T. de C. pertenecen a un cuarto poder, pues sólo así se lograría que el control judicial se lleve a cabo con absoluta independencia. Por su naturaleza y por las obligaciones que tiene que cumplir el T. de C. no es un órgano propiamente administrativo, ya

que su misión es controlar el plan financiero de un país. A juicio del profesor HÄRTIG, estos Tribunales son la más alta autoridad de control independientes del Gobierno dentro del territorio de la República federal alemana.

El punto de origen de los mismos se halla en el poder legislativo. Sus relaciones con el Gobierno no han de convertirse en una ligadura que fuerce su actuación en un sentido determinado.

Se suscitó el problema de si debían admitirse agentes fiscalizadores de estos órganos, que vendrían a ser en la esfera económica lo que el inspector en la esfera judicial. El Estado de Nordrhein-Westfalen introdujo por ley de 1948 la institución del inspector de los T. de C.

El Dr. HÄRTIG estima que estos órganos de los que nos estamos ocupando no son Tribunales judiciales y deben por tanto, estar libres de toda fiscalización.

Otra figura que ha preocupado al Parlamento alemán es la del Comisario del Ahorro (*Sparkommissar*). Una disposición gubernativa de 1952 ha venido a dar entrada a un nuevo funcionario federal que controlará el empleo de los recursos que disponga la Administración. El interés puesto en los primeros momentos de la vida de esta figura se han ido desvaneciendo con el transcurso del tiempo.

HEINIG observa que el Estado democrático está basado en tres órganos de control: legislativo, ejecutivo y autoridades verificadoras de cuentas. Pone en duda que haya espacio para otro órgano de control como el *Sparkommissar*.

La compenetración de los T. de C. con sus deberes de control y organización es hoy tan perfecta que toda institución de fiscalización se considera superflua. A esta conclusión han llegado los presidentes de las Dietas en su reunión de octubre de 1954.

Es una exigencia política la necesidad de que sean aprobados por el Parlamento los nombramientos de aquellas personas llamadas a integrar los Tribunales de Cuentas.

La función reservada a estos Tribunales sólo se podrá desempeñar en un régimen de estrecha colaboración con

el Parlamento y con el Gobierno. Colaboración que a nuestro punto de vista es compatible con la independencia y autonomía, que son dos notas que han de ir necesariamente vinculadas a estos órganos si quieren ejercer una verdadera política de control.

A. MORO

Febrero 1955.

ERNEST FORSTHOFF: *Versfassungsrechtliche Bemerkungen zum Bausperren - Urteil des Bundesgerichtshof*, páginas 193 y ss.

El artículo del ilustre profesor de Heidelberg es uno de los muchos escritos con ocasión de la famosa sentencia del Bundesgerichtshof de 26 noviembre de 1954. Enfrentado con el problema de cómo considerar las prohibiciones administrativas de edificar—como limitaciones de la propiedad no indemnizables o como expropriaciones indemnizables— dicho alto tribunal abandona el criterio distintivo entre las dos figuras de la duración de la lesión para adoptar el de la finalidad del plan a cuyo servicio está la prohibición de edificar. Solución que no está, según FORSTHOFF, de acuerdo con el art. 14 de la Constitución para el cual sólo puede ser decisivo el criterio de la intensidad de la intensidad de la lesión y no el de su causa.

S. MORO SERRANO.

FRITZ RIEFDORF: *Die Einheit der Verwaltung auf der Kreisebene*, páginas 320 y ss.

Nordrhein-Westfalen ha sido el estado alemán que con valentía ha decretado el encuadramiento de ciertos funcionarios estatales —empleados del catastro, de sanidad, veterinarios, funcionarios de abastos— en las administraciones municipales. Labor digna de toda loa para el autor, que contesta en su artículo a otro de signo contrario de Anton Schmid. Examina uno a uno los siguientes argumentos de éste contra la comunalización:

1) Las funciones de estos funcionarios desbordan el ámbito municipal.

2) La comunalización trae consigo un entrelazamiento de las hasta hace poco competencias estatales y los intereses locales que dificulta su efectua-  
ción.

3) Dichos funcionarios especializados necesitan una independencia difícil de mantener en los municipios.

4) Tal encuadramiento no trae consigo ni reducción presupuestaria ni simplificación administrativa.

5) Dicha medida no hace más que dificultar la solución de los problemas referentes al statu<sup>s</sup> de dichos funcionarios.

Ninguno de estos argumentos parece convincente al autor del artículo, que muestra a los demás estados como ejemplo la ley 30 abril 1948 de Nordrhein-Westfalen, implantadora del nuevo sistema.

S. MORO SERRANO.

WILHELM HECKT: *Die Gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform*, págs. 265 y ss.

El proyecto de reforma financiera causó una profunda desilusión en aquellas personas que luchaban por una efectiva autonomía gubernativa. Con esta ley se dió el primer paso en el difícil camino que busca el satisfacer el ansia de independencia que reina en los municipios.

En virtud del art. 28 de esta ley se concede a los municipios y agrupaciones comunales semejantes la facultad de solucionar sus problemas por su cuenta y riesgo. En un sentido rigurosamente financiero sólo se podrá hablar de responsabilidad cuando las entidades locales reciban de sus ciudadanos el dinero suficiente para la financiación de los proyectos locales.

Los recursos económicos que el municipio tiene a su disposición provienen de dos fuentes distintas: los ingresos a través de impuestos y las compensaciones financieras. La competencia del municipio para dictar normas en la esfera de la «*Ral-steurgarantie*» queda

limitada a todo aquello que se refiera a la percepción de impuestos. Por el contrario, en la esfera relativa a las compensaciones financieras la competencia aparece libre de toda ligadura.

Uno de los fallos de la presente ley estriba en que el municipio solo está autorizado para recaudar los impuestos reales pero no goza de la facultad de suprimirlos. En caso de que cesen los impuestos reales se concede a los municipios el derecho a una fuerte indemnización.

La segunda fuente de ingresos puesta a disposición del municipio son las asignaciones estatales. En este punto aparece clara y perfectamente visible la comunidad de intereses existente entre los estados y los municipios. Las asignaciones fluyen de los estados a los municipios y su cuantía depende enteramente de la situación económica de los estados. De acuerdo con el texto legal que analizamos, la federación puede llevarse una cantidad ilimitada de recursos para evitarlo. Este *Zugriffrecht* de la federación se halla limitado por la obligación que ella tiene de permitir una vida activa al municipio.

Es de extraordinaria importancia para los municipios y demás organizaciones comunales la prescripción de que los ingresos y gastos de los estados deben comprender los ingresos y los gastos de los municipios. Esto obligaría a la Federación a que los excesos de gravámenes impuestos a los estados, así como a los municipios deberá compensarse con una elevación en las tarifas de los impuestos sobre la renta y sobre asociaciones.

La *Finanzverfassungsgesetz*, que significaba un paso hacia adelante en la realización de los deseos y exigencias de la autonomía administrativa municipal, así como una base apropiada para todo trabajo sobre planes de reforma municipales, fué rechazada por el Parlamento.

La presente ley ha venido a despertar a las entidades locales del profundo sueño en el que aparecían sumidas, haciéndolas pensar en una era de mayor libertad y prosperidad.

ANTONIO MORO.



# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

DIRECTOR: FRANCISCO JAVIER CONDE

Núm. 82.

Julio-agosto 1955

## SUMARIO

### ESTUDIOS Y NOTAS:

GEORGES BURDEAU: «Situación de la democracia pluralista».

MANUEL ALONSO OLEA: «Las ideologías del Sindicalismo».

RODRIGO FERNÁNDEZ CARVAJAL: «La historiografía jurídica de Sempere y Guarinos».

JOSÉ ARTIGAS: «El tema de la educación en Fichte».

LUIS RODRÍGUEZ ARANDA: «Platón como pensador, político y artista».

CAMILO BARCIA TRELLES: «El ayer, el hoy y el mañana internacionales».

### MUNDO HISPANICO:

JOSÉ MARTÍNEZ CARDOS: «La política económica indiana de las Cortes de Castilla».

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS.—REVISTA DE REVISTAS.

BIBLIOGRAFÍA DE HISTORIA CONTEMPORÁNEA DE ESPAÑA, por *Melchor Fernández Almagro*.

La REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS publica seis números al año.

Precio de la suscripción anual: España, 100 ptas.; Portugal, países de habla española y Estados Unidos, 125 ptas.; otros países, 150 ptas.

Número suelto: 20 ptas.

Número atrasado: 30 ptas.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. - PLAZA DE LA MARINA  
ESPAÑOLA, 8 - MADRID (ESPAÑA)

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

COLECCION  
«ESTUDIOS DE ADMINISTRACION»

La más importante Colección monográfica sobre la especialidad en lengua española.

VOLUMENES APARECIDOS:

*Las transformaciones del régimen administrativo*, por FERNANDO GARRIDO FALLA. 185 páginas. Precio : 35 pesetas.

*La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ. 354 + XII páginas. Precio : 100 pesetas.

*Hacienda y Derecho*, por FERNANDO SÁINZ DE BUJANDA. 506 páginas. Precio : 100 pesetas.

*Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. 204 páginas. Precio : 75 pesetas.

*Derecho procesal administrativo. Tomo I*, por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ; prólogo de JAIME GUASP. 486 páginas. Precio : 150 pesetas.

DE PROXIMA APARICION:

*Tratado de Derecho Administrativo*, por ERNST FORSTHOFF, trad. de Legaz Lacambra.

*La técnica del justo precio en Derecho administrativo*, por JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ.

*Régimen de impugnación de los actos administrativos*, por FERNANDO GARRIDO FALLA.

*El régimen de oposiciones y Concursos de los funcionarios públicos*, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO.

*Régimen administrativo y recurso de lesividad*, por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

EN LA COLECCION «CIVITAS»:

*De la Administración Pública con relación a España*, por ALEJANDRO OLIVÁN. Prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA. 320 páginas. Precio : 60 pesetas.