

I. - RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ERNST FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, tomo 1.º, parte general.—C. H. Beck Verlag, Munich y Berlín, 1950 (*).

OTTO MAYER: *Derecho administrativo alemán*, tomo 1.º, parte general, 1949; tomo 2.º, 1950.—Editorial Del palma, Buenos Aires.

Es un azar que debe ser señalado, el hecho de que hayan llegado simultáneamente a nuestro poder la traducción castellana del Derecho administrativo alemán de OTTO MAYER y el nuevo *Lehrbuch* de FORSTHOFF. Quizás este último sea una manifestación evidente—dejando aparte la significación propia que tuvo la literatura jurídica nacional-socialista—de la crisis de aquella línea de pensamiento que para el campo jurídico-administrativo significó OTTO MAYER.

No constituye hoy ninguna novedad señalar la significación de la traducción francesa que de sí mismo hace OTTO MAYER. Se plantea este autor el mismo problema que la escuela formalista italiana a partir de ORLANDO: la liberación del derecho administrativo de la influencia de las ciencias políticas y de la economía en que venía viviendo hasta entonces. Sólo Francia, merced a la fuerza viva de las decisiones jurisprudenciales de su Consejo de Estado, podía mirar esta cuestión con indiferencia; en todo caso,

los autores franceses deberían limitarse a mostrar que el cuerpo de doctrina que se inducía de la jurisprudencia del Consejo de Estado era autónomo frente al derecho civil.

OTTO MAYER va a operar con plena conciencia respecto de estas dos cuestiones. Y así pretenderá, en primer lugar, liberar al derecho administrativo de los métodos propios de las ciencias políticas, y en segundo lugar, demostrar la existencia de unos principios jurídicos en torno a los cuales giraba un derecho administrativo alemán autónomo frente al derecho común.

Para lograr el primer intento OTTO MAYER, aplicando el método jurídico que tan buenos resultados había obtenido en manos de LABAND referido al Derecho público en general, había de comenzar por sustituir el punto de vista hasta entonces prevalente en el estudio de las ciencias administrativas, aplicado y divulgado por LORENZO VON STEIN.

En este camino OTTO MAYER había tenido ya algunos predecesores. De una parte, algunos juristas de la «escuela austriaca», como ULBRICH y BERNATZIK; de otra parte, un jurista práctico alemán, F. F. MAYER, que escribió, a juicio del propio O. MAYER, un excelente libro.

Las excelencias del método jurídico y el consiguiente perfeccionamiento que de él se ha derivado para la teoría del derecho administrativo, son cuestiones que no hay por qué discutir. Pero hay que señalar las concomitancias, al menos cronológicas, de

(*) El Instituto de Estudios Políticos publicará en breve la versión castellana de esta importante obra.

dicho método, con el sistema del Estado de Derecho liberal burgués, y, además, el peligro inmanente al mismo, es decir, su tendencia a un formalismo exagerado. Por todo esto, un libro como el *Lehrbuch* de FORSTHOFF, que sale a la luz cuando el Estado de Derecho liberal ha muerto de viejo y, lo que es más importante, de manos de un autor que tiene conciencia de ello, ha de situarse en sus líneas generales en un cierto plano polémico con respecto al de OTTO MAYER. Aunque no pueda decirse que se vuelva al método de STEIN, porque en ciertas cuestiones no se puede volver atrás, es también indudable que ciertos puntos de vista del famoso sociólogo y jurista décimonónico cobran de nuevo actualidad y vigencia. Sobre todo se revaloriza la teoría *steiniana* de las relaciones entre Estado y sociedad. Para STEIN ambos conceptos son distintos, y la característica del Estado de derecho es lograr, a través de la acción conformadora estatal, una sociedad en que predomine la igualdad y la falta de privilegios sociales.

No debemos de perder de vista esta postura al analizar la propia de FORSTHOFF con respecto a la Administración. Para éste la característica de tal función estatal es su intención «conformadora de la sociedad». La administración se diferencia radicalmente de la jurisdicción porque, incluso admitiendo el supuesto del Estado de Derecho, no se trata de limitar su misión a una simple aplicación de los preceptos o fórmulas legales, sino que la administración debe tender a la realización material de la justicia. Este simple rasgo de lo administrativo en FORSTHOFF proclama la actualidad de su intento. También entre nosotros se ha visto con perspicacia la significación de la administración en el nuevo Estado social; CONDE ha hablado de la traslación que en el campo de la justicia administrativa han experimentado recientemente ciertos conceptos fundamentales, pues que al administrado le interesa hoy más una Administración que realice plena y eficazmente los programas, por ejemplo, de seguridad social que

le han sido encomendados, que una Administración que se vanaglorie de no haber rozado jamás en su actuación las esferas de los derechos subjetivos de los particulares; FUEYO también ha señalado el fenómeno de este nuevo Estado, que asume un papel *redentor* en la sociedad. Tener en cuenta todo esto, como hace FORSTHOFF, es separarse necesariamente de los propósitos que a sí mismo se señalase OTTO MAYER cuando escribió su obra.

Pero, además, habíamos observado que OTTO MAYER, con plena conciencia de cuál había sido la labor de los administrativistas franceses, pretende construir, al igual que ellos habían hecho para su país, un derecho administrativo alemán autónomo. En su labor es posible que el influjo de los autores franceses y la obra por ellos realizada fuese demasiado lejos. Al menos esto han creído muchos de sus compatriotas. E. KAUFFMANN trató de demostrar precisamente los distintos supuestos e instituciones de la Francia y de la Alemania del siglo XIX, en orden a la posibilidad de construir un Derecho administrativo. Hasta qué punto fué esto tenido en cuenta por OTTO MAYER, será otro de los motivos de diversificación entre las dos obras cuya recensión nos ha ocupado.

F. GARRIDO FALLA

Raymond RACINE: *Au service des nationalisations: l'entreprise privée. L'évolution du monde et des idées.* Editions de la Baconnière. Neuchâtel, 1948. Pág. 353.

Estamos en presencia de un estudio muy logrado acerca de la actitud suiza ante el problema de las nacionalizaciones. En un país que tradicionalmente se ha caracterizado por sus principios liberales, forzosamente tiene que ser interesante el estudio de un fenómeno que es consecuencia de principios económicos muy distintos. De aquí que en el libro se haga un estudio previo acerca de la intervención del Estado en

materia económica, en el que se expresa la crisis de un sistema querido. «No se trata de hacer una apología de un sistema que ha caído —se dice—, ni de establecer las causas de su decadencia. Innumerables obras han tratado del problema del liberalismo y del capitalismo bajo todas sus formas y bajo el ángulo de todas las concepciones sociales y económicas. Pero la tesis sostenida en este estudio exigía que las críticas dirigidas a régimen tan desacreditado fueran conducidas a sus justas proporciones». En estas y en las siguientes palabras se ve claramente la posición de que parte el autor: «El liberalismo es el término de una larga lucha dirigida por el hombre contra todas las fuerzas que oprimían su personalidad.» Y en páginas sucesivas se tratan los rasgos fundamentales de la evolución de una economía, que, de liberal, ha pasado a ser social, examinándose el problema de la revisión de los artículos económicos de la Constitución federal. Y la fórmula, es lo que el autor llama *intervención liberal*; sin prerrogativas especiales, el Estado se integra en la vida económica; hay influencia, no hay alteración.

En tres partes se divide la obra:

I.—Exposición sinóptica de los hechos.

En un primer capítulo se exponen los distintos tipos de organización de las actividades de las entidades públicas en orden a la prestación de servicios, siguiendo los criterios tradicionales. Concesión, administración directa y autónoma, son examinados en primer lugar, para después referirse al tipo de empresa que se ha llamado de «Economía mixta»; haciéndose a continuación una clasificación muy completa de las sociedades mercantiles con participación de las colectividades públicas, clasificación que tiene un gran interés, no sólo desde un punto de vista doctrinal, sino también, sobre todo, para conocer la situación del problema en Suiza, ya que, dentro de cada grupo, se señalan los tipos reconocidos por la legislación de aquel país.

«Posición jurídica de las sociedades mercantiles de las que es miembro el Poder público», es el título del capítulo tercero de esta primera parte, lo que califica el autor de problema delicado

y difícil de resolver. En principio, se afirma que están sometidas al régimen de Derecho privado, puesto que si bien el art. 763 del Código de obligaciones estipula que las disposiciones concernientes a las sociedades anónimas no son aplicables a las sociedades creadas por leyes cantonales y administradas con el concurso de las autoridades públicas, lo cierto es que tales sociedades *instituidas* son muy raras en Suiza, y los cantones no han hecho uso de la facultad de crear sociedades anónimas relevadas de la jurisdicción cantonal. Ahora bien, esto no quiere decir que se rijan únicamente por el Derecho privado; de aquí que en páginas sucesivas se estudie los distintos problemas que plantea el régimen jurídico especial de estas entidades.

En el capítulo cuarto, dedicado a la estructura y funcionamiento de las sociedades mercantiles con participación de los Poderes públicos, se estudian los siguientes aspectos: la importancia de las participaciones financieras, los derechos de la Asamblea general, el nombramiento de los órganos administrativos, los Comités de control, relación jurídica entre el Poder público y sus representantes en el Consejo de Administración, para cerrar esta parte con un capítulo titulado «Nomenclatura de las corporaciones de Derecho público y de sus participaciones financieras», cuya enumeración, aun no teniendo —como afirma el propio autor— un carácter exhaustivo, ofrece, a semejanza del capítulo segundo, al que ya nos referimos, un interés extraordinario para el conocimiento de las entidades suizas de este tipo.

II.—La presentación de los hechos.

Se examinan en esta segunda parte, siguiendo un criterio de clasificación que parte de la actividad económica, y se exponen:

A) El crédito. Dentro del cual se estudian los problemas relativos, no sólo a la economía bancaria en sus distintos aspectos, sino a los seguros y a las cajas de préstamo.

B) Los transportes. Dentro de los cuales se expone la regulación suiza de los ferrocarriles, tranvías, compañías de na-

vegación, transportes aéreos y radiodifusión.

C) La explotación de materias primas: Fuerzas hidroeléctricas, gas, etc.

D) La industria y el comercio, y, por último, en otro título especial, las sociedades inmobiliarias y de habitación.

III.—La interpretación de los hechos.

La suscripción de acciones no es la única forma de intervenir en la economía que tienen los Poderes públicos; también intervienen mediante subvenciones que pueden influir en una determinada empresa o sector económico; esto explica el examen comparativo de ambos sistemas, que se hace en el capítulo I de esta parte, precisando los sectores del accionariado público, ya que no es el mismo el campo de la Confederación y el de los cantones y municipios.

Un segundo capítulo expone la actitud de las doctrinas económicas ante el accionariado público, para después señalarse los resultados prácticos del sistema, censurando la actitud crítica que sólo ve el mismo, «y muy especialmente la economía mixta, que no es más que una de sus formas», desde el ángulo de los defectos que pudiera tener. RACINE señala las siguientes ventajas que ofrecen para los Poderes públicos estas sociedades mercantiles con su intervención:

a) En primer lugar, porque dan la ilusión de ser completamente independientes y separadas del Estado. Los empleados no son nombrados por él, sino por los órganos directivos; los salarios no son fijados por la ley, sino proporcionados a los servicios prestados; la dirección de la sociedad está a cargo de personas competentes y responsables y no a cargo de políticos, poco habituados a los negocios mercantiles. En fin —resume el autor—, en una sociedad mercantil las influencias políticas son reducidas al mínimum; su autonomía no está restringida más que por la ley que la rige.

b) Cuando hay pluralidad de participantes, la sociedad por acciones presenta otra ventaja para los poderes administrativos, la más importante de todas quizá: la de la asociación; no la asociación de personas físicas, sino de perso-

nas morales; la naturaleza de la asociación le confiere el carácter de una comunidad de intereses.

Y las de economía mixta no ofrecen menos ventajas. Los resultados observados en Suiza lo demuestran. La mayor parte de las mismas son prósperas, se dice con frase de Emile JAMES. Ahora bien, si se quiere que esta alianza entre los intereses públicos y privados no acabe en un divorcio prematuro, es preciso determinar con cuidado, en esta unión híbrida, las atribuciones y las responsabilidades de cada uno.

En el capítulo IV se aborda, precisamente, el problema de la delimitación de los sectores privado, mixto y público, recogiendo como lema la siguiente frase: «El Gobierno debería definir, desde ahora, de una manera inequívoca, la frontera entre el sector nacionalizado y el sector libre» (Plan Monnet, 1946). Cierra esta tercera parte un capítulo dedicado a estudiar el problema del accionariado público en relación con el federalismo helvético, federalismo que no es producto de consideraciones técnicas, ya que sus raíces son esencialmente prácticas y realistas.

Y en estas últimas palabras del libro se nos muestra un resumen certero del intento de Raymond RACINE y de su posición: «La economía pública de derecho privado, la economía mixta, han incorporado la filosofía a la vida, la moral a la libertad de acción. Han infundido un espíritu mejor al régimen del capitalismo y se han esforzado en llevar un correctivo al egoísmo de los hombres, sin ignorar, por otro lado, la esencia individualista de la naturaleza humana, a quien ellas han enseñado la solidaridad de intereses.»

J. G. P.

J. DE LA MORANDIÈRE, M. BYÉ: *Les Nationalisations en France et à l'Etranger*.—Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris.—1948.

Bajo la dirección de los profesores JULIOT DE LA MORANDIÈRE y BYÉ publicó el Instituto de Derecho Compara-

do de la Universidad de París un primer tomo iniciador de la serie «Las nacionalizaciones en Francia y en el extranjero», dedicado exclusivamente al estudio de ese problema en Francia. El tomo comprende en sus escasas 200 páginas nada menos que siete estudios: los primeros, de carácter general, debidos a los profesores BYÉ y LAVERGNE, y los cinco restantes, relativos a las nacionalizaciones de las hulleras, gas y electricidad, banca, seguros y marina mercante.

El estudio de M. BYÉ lleva por título «El conflicto de tendencias en la organización del sector público». El autor estudia en primer lugar el fenómeno de la formación del «sector público», cuyos elementos han ido a insertarse en él por las causas más diversas. Sobre todo, después de la última guerra tuvieron lugar una serie de nacionalizaciones sistemáticas, con las que se pretendía, de una parte, luchar contra los monopolios de hecho; de otra, poner en manos de la nación los elementos directores de la economía, consiguiéndose así un régimen de control superior de las actividades nacionales, capaz de evitar al mismo tiempo los abusos de la libertad y la servidumbre del colectivismo.

Consecuencia inmediata de las nacionalizaciones es la aparición de una serie de establecimientos públicos industriales y comerciales y de sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado. De 11 que había en 1935 se pasa a 31 en agosto de 1944 y a 103 a fines de 1945. A pesar de que el Comité de la reforma administrativa, instituido en la Vicepresidencia del Consejo de Estado, recomendaba en 1946 «un estatuto general de las empresas públicas, destinado a servir de cuadro para la creación de empresas futuras y para la reorganización eventual de las existentes», se ha de señalar que la diversidad es la regla, contándose no menos de treinta tipos diferentes.

El autor hace una exposición de las tendencias anteriores y posteriores a 1944 relativas a la organización del denominado «sector público». Por lo que se refiere a las primeras, no obstante el peso de las viejas doctrinas liberales, hubieron de enfrentarse con el hecho

de un Estado que asumía funciones económicas. Una cierta autonomía administrativa y financiera fué entonces buscada para los asuntos industriales y comerciales del Estado, la cual se consiguió en dos direcciones: 1.ª, ampliando el Derecho público hasta el punto de que cupiesen estas nuevas iniciativas públicas, y esto mediante la personalización de ciertas administraciones, y sobre todo, con la creación de los «Offices» industriales nacionales; 2.ª, insertando estas iniciativas en los moldes del Derecho privado, concretamente, en las formas de la sociedad anónima. En este caso se encuentran las sociedades de economía mixta, de las que el «inventario Schuman» publica una lista de 45. La única característica evidente en todas ellas es la voluntad del Estado de crear, no un establecimiento público, sino un establecimiento privado, encargado, según los casos, de gestionar un servicio público o un servicio privado.

En el intento de encontrar el término más conveniente para designar las nuevas instituciones del sector público, el autor cree preferible el empleo de la expresión vaga «establecimientos nacionales (de carácter industrial y comercial)». Ahora bien, ¿es conveniente este término único teniendo en cuenta la heterogeneidad de los nuevos establecimientos? El autor recuerda a este propósito el dictamen del Consejo Económico, que distingue las empresas públicas en dos grupos: 1.º, la «explotación pública», que es una empresa pública que dispone de un monopolio de derecho o de hecho y que ejerce una actividad económica indispensable a la vida de la nación, reconocida como tal por ley; 2.º, la «empresa nacional», que es una empresa pública que, no teniendo los caracteres de la anterior, debe considerarse formando parte del sector concurrencial. A pesar de las dificultades que la delimitación presenta, hay que insistir en que, efectivamente, las explotaciones públicas llenan un servicio público, por lo que su fin no es la obtención de un gran beneficio, y en las que debe estar asegurada la preponderancia del Estado en su dirección; por el contrario, las empresas nacionales (como la empresa Renault) trabajan en concurren-

cia con empresas privadas, por lo que deben estar sometidas al juego capitalista de buscar el mayor beneficio, dependiendo de ello su éxito y debiendo estar sometidas por parte del Estado a un trato de igualdad con respecto a las demás empresas privadas con que concurre.

Al examinar las tendencias que actualmente se descubren sobre la nueva organización del sector público, el autor señala que se limitará únicamente a las explotaciones en régimen de monopolio. Distingue fundamentalmente tres tendencias:

1.^a La tendencia sindicalista, que se manifiesta en una serie de textos de la legislación francesa, principalmente en el estatuto de los carbones, gas y electricidad. En su forma más rigurosa esta tendencia se basa en el postulado de la soberanía del Consejo de Administración, de composición tripartita, en el que está representado el Estado, el personal y los usuarios. Claro es que el valor práctico de la anterior fórmula tripartita se reduce bastante si se despoja al Consejo de sus principales poderes para confiarlos a los organismos directores (por ejemplo, al presidente o director general). Es claro que la doctrina sindicalista exige que tales organismos emanen del Consejo. Ha de plantearse, por consiguiente, el problema del control de la actividad de las empresas nacionales por parte del Gobierno. Tanto el control *a priori* como el control *a posteriori* o financiero, es examinado por el autor.

2.^a La tendencia estatista, que está dominada por el ejemplo de los antiguos «offices». Reposa sobre el postulado de la soberanía en la dirección de la explotación, asumida por los representantes del Gobierno, considerado como responsable de la salvaguardia del interés general.

3.^a La tendencia autonomista, que es una consecuencia del intento de separar la dirección política del Estado de la dirección económica de los servicios públicos.

Los partidarios de la doctrina autonomista parten de una distinción entre el Estado y el poder ejecutivo político. Junto a los tres poderes clásicos del Es-

tado liberal, la aparición en el mismo de funciones económicas hace nacer la necesidad de un «cuarto poder», o poder económico. Este poder debe ser considerado tanto en el sector privado como en el sector público. En el primero se plantea el problema de la garantía de los planes plurianuales, de la afectación de ingresos a ciertas cajas económicas y sociales, de las consecuencias de los pre supuestos cíclicos, etc. En el segundo se plantea precisamente el problema de las «explotaciones públicas». De aquí que la tesis autonomista repose sobre el postulado de la soberanía en la dirección de la explotación pública, asumida por representantes del interés general, responsables, pero independientes, en cuanto sea posible, del «Poder ejecutivo político». Esta tendencia deja sentir su influencia en varios textos legislativos franceses: Estatuto de los bancos de depósito, de los seguros y proyectos sobre la marina mercante y sobre los transportes en común de la región parisina.

Por lo que se refiere a la estructura de las explotaciones organizadas según esta tendencia, se parte frecuentemente de la yuxtaposición (y en su caso, de la sustitución) al esquema tripartito, de una cuarta categoría de «personalidades competentes», es decir, de «técnicos». Este sistema recuerda el empleado en las nacionalizaciones británicas, regidas por Consejos Superiores (Boards, commissions, authorities, etc.), dotados de gran autonomía, y ciertos ejemplos americanos, como el de la «Tennessee Valley Authority».

El II capítulo del libro que reseñamos está constituido por el estudio del profesor LAVERGNE sobre «La forme cooperative des nationalisations». Estudia los motivos que han hecho fracasar el capitalismo en gran parte de los países de Europa, dando lugar al sistema de las nacionalizaciones, de las que a partir de diciembre de 1944 se han realizado en Francia las que afectan a las fábricas Renault, Gnome et Rhône, toda la producción de carbón de Francia, 2.500 empresas de electricidad y gas, cuatro grandes Bancos de depósito, el Banco de Francia y el de Argelia, así como las cuarenta mayores sociedades de Seguros.

Ahora bien, es evidente que cada uno de los nuevos servicios ha venido a calcar sobre el tipo de la clásica «régie» estatal. En efecto, es el Estado el único propietario de la empresa, que nombra los administradores, que proporciona los fondos, que sufre las pérdidas o recibe las ganancias. En vano se ha hablado de «establecimientos públicos nacionales de carácter industrial y comercial», pues no existe autonomía financiera ni autonomía real de la empresa. Pueden aplicarse a tales establecimientos cuantos argumentos se han empleado contra la ineficacia de las «régies» directas del Estado. Nadie sabe a cuánto ascienden, porque hasta ahora han encontrado el modo de ocultarlas, pero es seguro que no hay una sola empresa nacionalizada en Francia que no funcione con pérdidas.

Expuesta la crítica del sistema, el autor expone su plan de «régies cooperatives», que ya propugnaba en su libro *L'ordre coopératif*, 1926. Una cooperativa es simplemente «una sociedad por acciones, con capital y personal variables, cuya característica es tener por miembros, en mayoría, personas de Derecho público (Estado, Departamento, Municipio o Provincia), y en minoría, agrupaciones formadas de clientes privados o de clientes profesionales». Señala como características las siguientes: 1.ª Toda cooperativa debe su creación a una autorización de los poderes públicos. 2.ª El Estado y los demás accionarios agotan la totalidad de sus derechos con el nombramiento de los delegados que les representan en el Consejo de Administración, con lo que se consigue la independencia administrativa, económica y financiera de la «régie». 3.ª Toda cooperativa, según lo que decida su asamblea general, guarda para sí la totalidad de sus beneficios netos anuales, o bien decide repartirlos a sus clientes, cuando los conoce (o, de forma indirecta, abaratando y mejorando el servicio). 4.ª El personal de la cooperativa, incluso no siendo accionista, debe designar la tercera o cuarta parte de los miembros del Consejo de Administración. 5.ª La ley o decretos que instituyan la cooperativa le han de prohibir, no solamente asignar a su capital social más de un 5 por 100 de interés, sino también negociar sus acciones en Bolsa.

6.ª La cooperativa tiene la inapreciable ventaja de conservar la técnica de la producción capitalista, o sea, su libertad de gestión y seguridad, aunque no persiguiendo más que el interés general.

El capítulo III lo firma GUEUILLETTE, y se refiere a «La nationalisation des houillères». En una introducción histórica se examina el régimen jurídico de las minas anterior a 1945. A continuación los sucesos que condujeron a la Ley de 17 de mayo de 1946, que declara nacionalizados «el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de las empresas que tienen por actividad principal la explotación de las minas de combustibles minerales...», la gestión de los servicios útiles al funcionamiento de las minas, las concesiones e instalaciones afectas a una empresa que no tiene por actividad principal la explotación de la concesión».

A continuación se estudia el procedimiento de indemnización (que se consagra en la Ley, a pesar de los argumentos en favor de una «nacionalización panalidad» que se mantuvieron por muchos) y la organización de las empresas nacionalizadas, con sus organismos superiores: Consejo de Administración, de composición tripartita, y director general. Finalmente, una referencia al funcionamiento de las empresas y a la exposición de los controles administrativos y financieros.

Un cuarto capítulo, de J. M. AUBY, estudia «La nationalisation du gaz et de l'électricité». Señala cómo la Ley de 8 de abril de 1946 constituye el final de una larga evolución, a partir de las primeras intervenciones estatales en la distribución del gas y la electricidad, que tenían por base el que las empresas habían de utilizar una vía pública.

El régimen actual de la Ley de 1946 se concreta en los siguientes puntos:

1.º *Extensión de la nacionalización.* Para ciertas empresas, la nacionalización no será más que parcial, particularmente para aquellas cuyo objeto principal no es la distribución y transporte de electricidad o gas. Pero incluso en el dominio de la producción, el legislador ha querido dejar un sector libre: la Ley no afecta a aquellas empresas que durante los años 1942-43 no alcanzaron un determinado volumen de producción.

2.º *La transferencia de los bienes.*—Juridicamente, esta operación es comparable a una expropiación, aunque no hay que llevar la analogía demasiado lejos. Por otra parte, las leyes de nacionalización han renunciado a la protección clásica de la expropiación. En cuanto al beneficiario de la transferencia, el artículo 16 de la Ley señala que el capital pertenece a la nación, mientras que los artículos 6 y 8 disponen que los bienes se transfieren a los establecimientos previstos por la Ley.

3.º *Las indemnizaciones.*—Consisten en otorgar a los tenedores derecho de obligaciones amortizables y productivas de intereses. Se ha dicho que la lógica de las nacionalizaciones exige que no entrañen ningún desembolso para el Estado; pero no hay duda que ello va en contra de la tradición jurídica, que exige indemnización previa y justa. De todas formas, lo interesante de la Ley es el desigual tratamiento de los accionistas franceses y extranjeros, más favorable a estos últimos.

4.º *El Estatuto de las empresas nacionalizadas.*—Este Estatuto está determinado por los siguientes rasgos característicos de las mismas: a) La organización de los nuevos organismos se asemeja a las empresas privadas, con inspiración directa en los tres elementos de las sociedades anónimas, es decir: Consejo de Administración, Comisarios de cuentas y Director general. La única diferencia está en que, no habiendo accionistas, los poderes de la asamblea general se reparten entre las otras autoridades. b) El personal de dirección y de ejecución no ostenta carácter de funcionarios públicos, estando colocado bajo un régimen de Derecho privado. c) Las reglas de funcionamiento son análogas a las de las empresas privadas. d) Se marca una tendencia del legislador a reducir el control del Estado, tanto por lo que se refiere a la gestión administrativa como a la financiera.

El capítulo V es un breve estudio de G. THOMAS sobre «La nationalisation des banques». En noviembre de 1945 el Gobierno provisional presentaba a la Asamblea Constituyente un proyecto de ley relativo a la nacionalización del Banco de Francia y de los grandes bancos y a la organización del crédito. Fue adop-

tado como ley en 2 de diciembre de 1945, y modificada por las dc 8 de abril y 17 de mayo de 1946, constituye la carta de organización del crédito en Francia, que incluye la nacionalización del Instituto de Emisión y de los cuatro más grandes bancos de depósito. En este estudio, al igual que en los anteriores, se detallan los problemas relativos a transferencia de la propiedad, indemnización y estructura de los bancos nacionalizados.

El capítulo VI, también de pocas páginas, se debe al profesor PICARD y versa sobre «La nationalisation des assurances». Rasgos característicos de esta nacionalización considera el autor los siguientes: 1.º Se trata de una nacionalización parcial, que no afecta, por tanto, a la totalidad de las empresas de seguros (medianas y pequeñas empresas). 2.º Las sociedades nacionalizadas conservan las formas de la sociedad anónima, si bien hay que señalar que los poderes de las asambleas generales se transfieren al Consejo Nacional de Seguros. 3.º La gestión de las empresas nacionalizadas no pertenece al Estado.

Cierra el libro un último capítulo del profesor REUTER sobre el proyecto de «nationalisation de la Marine marchande». Estudia el autor el especial planteamiento que reviste el problema de la Marina mercante en Francia, y que deriva principalmente de los tres siguientes caracteres: la importancia y variedad de las intervenciones del Estado, el carácter internacional de la Marina mercante y su carácter imperial. A continuación se examina el proyecto de ley sobre la Marina mercante, que aunque en su economía general no mira más que a la organización de la Marina, en su parte especial implica medidas de nacionalización. En cuanto a lo primero, lo más importante es el establecimiento de un Consejo Superior de la Marina Mercante; por lo que se refiere a las segundas, hay que señalar que el armamento de barcos se distribuye en tres sectores: sector libre, sector controlado y sector nacionalizado. Tres Compañías son nacionalizadas: la Compañía General Transatlántica, los Servicios contractuales de mensajes marítimos y las propias «Messageries».

F. GARRIDO FALLA.

DRAGO, Ro'and: *Les crises de la notion d'établissement public*. Editions A. Pedone. Rue Soufflot, 13, Paris, 1950, 286 págs.

Roland DRAGO, doctor en Derecho, laureado por las Facultades de Alger y París, Premio «Paul Deschanel», examina las crisis del *establecimiento público* como noción clásica, sus antecedentes en la primera mitad del siglo XIX, régimen jurídico tradicional, aparición y desarrollo de los establecimientos públicos industriales o comerciales, movimiento intervencionista, organismos cualificados, asociaciones sindicales de propietarios e instituciones de representación profesional; para desembocar en el estudio de la crisis actual del concepto de establecimiento público, que se inicia en 1940. está influida por las leyes de nacionalización y por las sociedades nacionalizadas, y ofrece, no obstante, nuevas perspectivas: ya en su aspecto de persona moral distinta de los órganos de potestad pública o como organismo descentralizado que funciona en beneficio del interés general.

Marcel WALINE se enfrenta en su brillante prefacio con la tesis de CULMANN, limitativa del estatuto general de los establecimientos públicos, y con la de BERTHÉLEMY, que les niega unidad conceptual y de procedimiento escudándose en la profunda variedad de sus formas. Para WALINE, dichos establecimientos son *personas administrativas creadas con un objeto determinado*.

Como «personas» tienen derechos propios, patrimonio afectado, posibilidad de actuar en derecho y gestión autónoma independiente de las otras colectividades públicas, aunque bajo la tutela de éstas.

En cuanto «personas administrativas», administran los intereses públicos por procedimientos jurídicos de igual índole: quienes integran su personal pueden tener la cualidad de funcionarios, adoptar decisiones susceptibles de recurso de anulación, concluir contratos de aprovisionamiento y obras, expropiar, etcétera, de manera que los procesos de tales establecimientos dan lugar al contencioso-administrativo bajo las mismas

reglas y excepciones que las demás colectividades públicas.

Dícese, en fin, *personas administrativas* «creadas para un objeto determinado» para significar que quedan ligadas a la norma de especialidad.

Sin embargo, en el intento de precisar la noción de establecimiento público surgen indudables dificultades, que DRAGO somete a exhaustivo análisis jalonado por etapas. No habla, pues, de una crisis aislada, sino de crisis en plural; lo que equivale a diagnosticar la «crisis crónica» de la institución o su perenne metamorfosis.

Durante mucho tiempo se ha equiparado la distinción entre establecimiento público y privado a la de establecimiento público y de utilidad pública (1). Mas, a parte de que este último tipo no es el único de derecho privado (2), para identificar y acotar la idea de establecimiento público no basta oponer las personas de derecho privado, de un lado, y las colectividades públicas territoriales y servicios públicos no personalizados, de otro. He aquí que en 1940 aparecen las «personas administrativas especializadas», como establecimientos públicos —momento culminante de la crisis—, aunque no lo sean a juicio de la jurisprudencia (3).

(1) La doctrina y la jurisprudencia de principios del XIX confunden por lo regular los *establecimientos públicos* con los que hoy llamamos *establecimientos de utilidad pública*. Ambas instituciones responden al «interés general» y ello dificulta a veces percibir sus diferencias: las primeras son creadas por el Estado y depende de él; las segundas se crean por los particulares bajo el control estatal que les garantiza ciertas prerrogativas.

(2) Se incluyen al presente la empresa de economía mixta, la sociedad nacional y, en general, todas las instituciones privadas, cualquiera que sea su categoría jurídica (sindicato, mutualidad, etc.), «encargadas de un servicio público». Véase Marcel WALINE: *Vicissitudes récentes de la notion de service public*, en «La Revue administrative», 1948, núm. 5, pág. 23.

(3) Los Comités de organización profesional regulados por el Acto-Ley de 16 de agosto de 1940 fueron reconocidos por el famoso Decreto Monpeurt, pero el Consejo de Estado sólo admitió que administraban un servicio público y adoptaban decisiones administrativas, negándoles el carácter de establecimientos públicos (31 julio 1942). Desaparecieron después de la Liberación, mas

Según esto, ya no resulta adecuado al establecimiento público el concepto de servicio público personalizado (4), puesto que hay personas de derecho privado que administran servicios públicos y existen personas morales de derecho público sin ser establecimientos públicos; ni cabe discriminar éstos como personas de derecho público diferentes de las entidades territoriales.

Ante esa compleja realidad, DRAGO reconoce que el dictado de *establecimiento público*, pese a su empleo constante y necesario, no puede traducirse rigurosamente en una definición. Lo mejor es interpretarlo con arreglo a la clasificación que él propone: establecimientos «tradicionales», «corporativos» e «intervencionistas».

¿Es legítimo aplicar el mismo nombre a categorías tan dispares? La respuesta se habrá de precipitar con la multiplicación de las Empresas nacionales. Cierzo que ni la forma de establecimiento público ni la de sociedad convienen verdaderamente a aquéllas; pero entre estas dos modalidades se vislumbra una novedad a la que aun le falta estatuto legal y denominación oficial, que podría ser la de «Empresa de Estado».

La idea de establecimiento público, referida antes a instituciones tales como un hospital o un liceo, se aplica hoy desde una extensa gama de empresas nacionalizadas hasta los grupos o cuerpos profesionales; y la vaguedad de sus fronteras hace suponer que todavía sean más comprensivas en el porvenir (5).

ya se habían creado Ordenes profesionales, como la de los médicos, y el propio Consejo de Estado hubo de aplicarles el mismo dictamen que a los Comités (2 abril 1943).

(4) Los tratadistas vienen reconociendo en los establecimientos públicos un «servicio público personalizado», como noción clásica pero relativamente reciente, puesto que es posterior a la primera y le ha prestado su médula, moldeada con diferentes criterios de interpretación.

Sobre la aludida definición véase: BERTHELEMY: *Traité élémentaire*, 13.ª ed., 1933, página 624; HAURIOU: *Précis*, 12.ª ed., 1933, pág. 280; *Précis élémentaire*, 5.ª ed., 1943, pág. 196; WALINE: *Manuel*, 4.ª ed., 1946, pág. 218; ROLLAND: *Précis*, 9.ª ed., 1947, núm. 259; DE LAUBADÈRE: *Manuel*, 2.ª ed., 1947, pág. 207.

(5) El *Inventario de la situación financiera* (1936-46) publicado en el «Bulletin statis-

Dos decisiones jurisprudenciales marcan los hitos de tan importante evolución: la primera, reconoció a las Asociaciones sindicales de propietarios naturaleza de establecimientos públicos, y la segunda, rehusó otorgar dicho carácter a los Comités de organización creados por la Ley de 16 de agosto de 1940. De una a otra, la crisis conceptual aparece y se amplifica para hacerse cada vez más ostensible.

Defínese inicialmente la noción que nos ocupa en 1856, por la Corte de Casación, y se sistematiza en la doctrina a fines del siglo XIX, como fase clásica de la enseñanza del Derecho administrativo, contrastándola con los Departamentos y las Comunas. Empero la unidad expositiva no correspondía a la realidad jurídica, porque si bien eran numerosos los estudios relativos a la organización y funcionamiento de tales o cuales establecimientos públicos, no se contaba hasta estos últimos años con ninguna monografía consagrada a la institución (6). Traspuesta aquella zona administrativa que la mantenía en lugar secundario de la organización estatal, las transformaciones del propio Estado la llevan desde su segunda época al primer plano en que actualmente se encuentra.

¿Por qué llega a jugar tan relevante papel? La autonomía patrimonial, que es su principal atributo, le confiere gran flexibilidad bajo todas las concepciones políticas para adoptar fórmulas jurídicas acomodaticias y aumentar sucesivamente su dominio.

«tique» del Ministerio de Finanzas (núm. 1, primer trimestre 1947, págs. 254-57) ofrece una nomenclatura muy completa de los «Oficios y Establecimientos públicos de carácter administrativo» nacionales, con fecha de creación, volumen presupuestario, subvenciones del Estado y pagos efectuados a cargo del Presupuesto General. Además, distingue los establecimientos: de *prevención y beneficencia* (hospicios, asilos para alienados, etc.); *financieros* (cajas de depósitos y consignaciones, autonomía de amortización, etc.); *culturales* (Universidades, Facultades, Liceos, Escuelas estatales y Muscos); de *investigación* (Centro nacional de investigaciones científicas, etc.), y otros *sin dependencia especial* (Oficina francesa de edición, Agencia de la Prensa francesa, etc.).

(6) Véase para el período actual M. FLUTRE: *Essai sur la notion d'établissement public*, tesis, Lyon, 1946.

Subordinados a los establecimientos públicos *nacionales* o centrales, funcionan los establecimientos *locales* conocidos con los mismos nombres y el subtítulo común de «Servicios de distribución».

La índole de servicios públicos de los establecimientos públicos en general, se afirma por la Constitución de 27 de octubre de 1946, cuyo preámbulo declara que «todo bien y toda Empresa que tenga o adquiera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, en cuanto a su explotación, debe pasar a propiedad de la colectividad». De este principio deriva la tendencia nacionalizadora encaminada a apartar a los capitalistas de ciertas Empresas que se juzgan demasiado potentes para estar en sus manos. El Estado podrá ejercer así una acción decisiva en el ámbito económico, merced a esa transformación en marcha que comporta, como es obvio, la evicción del capital privado y el acrecimiento del intervencionismo.

Tales son, sustancialmente, los períodos de crisis que en el aspecto administrativo y en el político de ese constante mudar del concepto de establecimiento público ofrece Roland DRAGO, y los comentarios que suscita su magnífica obra, que le acredita, por las admirables cualidades de análisis y síntesis jurídica que revela, entre los mejores tratadistas franceses de la hora presente.

Juan Ignacio BERMEJO GIRONÉS

SERRANO GUIRADO, Enrique: *El Seguro de Enfermedad y sus problemas*. Madrid, 1950. Instituto de Estudios Políticos. 510 páginas.

El hecho del nacimiento de los seguros sociales al hilo de apremiantes necesidades dió lugar en todos los países en que se implantaron a un cierto abandono de las cuestiones jurídico-formales que aquella innovación traía consigo, no siendo la menos ardua entre ellas la de su encuadramiento en el elenco de disciplinas jurídicas hasta la

sazón admitidas. Hoy, a bastante distancia de aquel momento y con la ulterior proliferación de nuevas ramas del Derecho y singularmente la formación de un cuerpo de doctrina y disposiciones legales abarcadas bajo la denominación general de Derecho Social o Laboral, parece que el problema ha perdido entidad y que corresponde la inclusión en este último de la materia de los Seguros Sociales como rama especial del mismo.

Una de las singularidades del libro de ENRIQUE SERRANO, que acaba de aparecer, es la de considerar el Seguro de Enfermedad, y con él los demás Seguros Sociales, desde el punto de vista del Derecho Administrativo y, más concretamente, dentro del campo del servicio público. No faltan antecedentes nacionales en esta orientación y su fundamento se encuentra, y así lo hace notar SERRANO GUIRADO, tanto en el carácter de las necesidades que el Seguro viene a atender como en la específica organización de las instituciones que en diversas formas se van arbitrando para satisfacerlas. En el primer sentido, la progresiva ampliación del ámbito personal de aplicación de los Seguros Sociales (pág. 111 y siguientes) pone de manifiesto cómo de una primitiva concepción cuasi-benéfica de atención a los totalmente desamparados, se pasa a la idea de la cobertura de riesgos afectantes a masas más numerosas de trabajadores, que en un principio debieron reunir ciertas condiciones, como por ejemplo, determinada cualidad de trabajo o limitación de ingresos, progresivamente ampliadas y suprimidas, con lo cual queda bajo el alcance del Seguro Social casi la totalidad de la población de los Estados: las necesidades atendidas por los Seguros Sociales son así verdaderamente necesidades públicas y el concepto que hoy se maneja de Seguridad Social no es más que el tratamiento administrativo de unas necesidades que si en un principio afectaban a masas de población relativamente pequeñas, hoy, por la organización económica y el cambio general de condiciones de vida, alcanzan a toda la comunidad y tienen por ende el carácter de públicas.

En segundo lugar, la organización y administración de los Seguros Sociales

(pág. 217 y ss.) y, concretamente, del Seguro de Enfermedad, reúne también las características de un servicio público descentralizado, en el que una entidad de Derecho público toma a su cargo la gestión administrativa y financiera del mismo, en régimen de Derecho público y en dependencia directa de la Administración, si bien dejando en algunos casos y sobre determinadas bases legales a entidades de tipo privado participar en cierta forma en tal gestión, como sucede, por ejemplo, en el régimen vigente de Entidades Colaboradoras; esta participación no desvirtúa la progresiva atracción que las normas administrativas de tipo general van ejerciendo sobre la organización de los Seguros Sociales y las últimas disposiciones dictadas en nuestro ordenamiento, posteriores al libro de SERRANO, pero recogidas al final a modo de apéndice, ilustran elocuentemente esta tendencia.

Recogiendo las notas clásicas del servicio público y las propias de la institución, define SERRANO GUIRADO el Seguro de Enfermedad como «el Seguro Social organizado como servicio público técnicamente estructurado, que imponiendo determinadas obligaciones a trabajadores y empresarios tiene por objeto satisfacer de una manera regular y continua las necesidades médico-farmacéuticas de los asegurados y sus familiares en caso de anormalidad en la salud y de indemnizar proporcionalmente la pérdida de salario o sueldo del trabajador en caso de incapacidad para el trabajo» (página 93).

El derecho a la salud, otra de las bases sobre las que el autor construye su trabajo, confirma la naturaleza administrativa del Seguro de Enfermedad y el carácter público de las necesidades a que éste atiende; su documentado re-

paso de los últimos convenios internacionales y de las constituciones políticas más recientes muestra hasta qué punto viene a estar ya admitido tal derecho como un derecho público subjetivo que se agrega a la lista clásica, como otros de carácter social y también cómo el Seguro de Enfermedad figura en la protección de tal derecho, constituyendo una nueva forma de acción administrativa de servicio público, que se suma a las anteriores de policía y fomento (medidas de higiene pública, Sanidad, etcétera), ya existentes y que, inicialmente con carácter diverso, persiguen en la actualidad análogo fin.

No corresponde a esta Revista la reseña de todas las cuestiones que en el libro de SERRANO se plantean; de momento, basta hacer constar aquí que en su concepción general se parte del Derecho Administrativo y que los problemas técnicos del desarrollo del Seguro Social estudiado se consideran con mirada de jurista, cualidad que guarda el autor en toda la obra con impecable precisión y rigor metódico. No es fácil logro, ante un tema como este, conseguir al tiempo altura científica, en primer lugar; agudeza, después, para examinar las circunstancias sociológicas que determinan, de una parte, a la institución y son, de otra, afectadas por ella y, finalmente, interés práctico, aclarando las muchas cuestiones que la marcha de un servicio público como el Seguro de Enfermedad suscita diariamente. La triple cualidad del autor de jurista práctico, profesor universitario y funcionario de la Administración de los Seguros Sociales, hace que pueda salir airoso del intento y que el libro deba ser considerado con interés y atención especiales.

Juan Ignacio TENA.

GIRÓN TENA, José: *Introducción al Derecho Mercantil Inglés de la Economía de Guerra*. Valladolid, 1950.

Insiste el autor en su prefacio en afirmar que no pretende proporcionar con su obra un conocimiento exacto y completo de la legislación inglesa de guerra sobre el régimen de su economía, sino sencillamente «captar el momento en que se consolidan las figuras jurídicas» y proporcionar un punto de partida para ulteriores investigaciones. Aquí radica, en efecto, el principal mérito del libro que comentamos: desvelar el campo, muy poco conocido en España, de las nuevas instituciones jurídicas surgidas en Inglaterra a impulsos de los difíciles momentos atravesados por este país en la última contienda universal y, al mismo tiempo, facilitar un esquema rigurosamente sistemático de dichas instituciones, documentado con una extensa bibliografía y abundantes citas de disposiciones legales.

El estudio comienza con la enumeración de las fuentes legales, donde se encuentra el origen de las transformaciones introducidas durante la última guerra de 1939-1945 en el régimen jurídico y económico inglés. Entre dichas fuentes pueden calificarse de básicas las «Emergency Powers (Defence) Acts», de 1939 y 1940, auténticas leyes de delegación que confirieron poderes extraordinarios al Gobierno y entre ellos el fundamental de dictar las «regulations» que se estiman necesarias o convenientes para asegurar la defensa del Reino, la seguridad pública y el mantenimiento de los abastecimientos y servicios esenciales para la vida de la comunidad. Amparadas en las citadas leyes, fueron innumerables las «regulations» promulgadas por el Gobierno durante el período objeto de investigación, siendo especialmente interesante en el campo del Derecho de la Economía la «Regulation 55»; a su vez las «regulations» fueron desarrolladas por otras disposiciones de menor rango jerárquico —«orders» y «directions»—, en las que a menudo se encuentran normas de gran importancia sustantiva.

En sucesivos capítulos—indudablemente los más sugestivos de la obra del señor Girón Tena— se analizan detallada-

mente la reglamentación económica y jurídica de las empresas y grupos de empresas; de los bienes y contratos en la economía de guerra; de los transportes y seguros; exponiéndose, finalmente, las medidas adoptadas por el Gobierno para regular con justicia las situaciones de insolvencia más o menos plena.

A lo largo de las mismas puede observarse fácilmente cómo la policía administrativa en la esfera de lo económico ha alcanzado límites en Gran Bretaña que a principios de siglo hubieran parecido auténticas herejías a los numerosos partidarios que todavía existían del liberalismo económico en cualquiera de sus formas. Lástima que el trabajo comentado no determine la suerte que hayan corrido posteriormente en Inglaterra las instituciones aparecidas durante la guerra. De todas formas, la bibliografía española sobre Derecho de la Economía y, más bien, sobre Derecho Administrativo en lo Económico (discrepamos, pues, del título que el autor adopta) se ve valiosamente enriquecida con la obra objeto de la presente glosa.

Ricardo GOMEZ-ACEBO

ZUBIANI, Augusto: *I. Ricorsi nella Giustizia Amministrativa*. Milano, 1949. VI-179.

El autor declara en el prefacio de la publicación que no persigue otro propósito que el de ofrecer una guía teórico-práctica, recogiendo y condensando todo cuanto en el orden legislativo, doctrinal y jurisprudencial presenta un mayor interés desde el punto de vista práctico.

De acuerdo con el propósito y sin que aparezcan otras pretensiones de más altos vuelos, se adopta en la exposición y en su contenido el orden siguiente:

I. Ordenamiento de la justicia administrativa:

S. 1.^a Introducción.

S. 2.^a Premisas generales.

S. 3.^a Los recursos administrativos y jurisdiccionales, en sus principios e institutos fundamentales.

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

S. 4.^a Los presupuestos jurídico procesales.

S. 5.^a Los recursos en su aspecto formal.

Cada una de las secciones se subdivide en capítulos, y la materia se estudia con excesiva brevedad, mediante nociones elementales, citas de algunas obras prestigiosas sobre el régimen de lo contencioso en Italia y referencias a la doctrina sostenida por el Consejo de Estado en sus decisiones.

II. Formularios.

III. Las Leyes y reglamentos de procedimiento ante el C. de E., la G. P. A. y la Corte dei Conti.

IV. Las Leyes y reglamentos de procedimiento para los recursos en materia de tasas e impuestos municipales.

Por último, el volumen se cierra con un índice alfabético, de la que puede llamarse parte doctrinal, y el índice general. Además, en la noticia bibliográfica se recogen una treintena de obras de los más destacados tratadistas del Derecho administrativo italiano.

Se trata, pues, de una modesta publicación que resume la doctrina administrativa sobre las cuestiones que estudia y ofrece los textos legales básicos sobre los recursos y su procedimiento en materia administrativa; lo que sin duda es de utilidad para los que deseen conocer en síntesis esta parcela fundamental del régimen jurídico administrativo italiano.

E. S. G.

II.-REVISTA DE REVISTAS

Anales del Instituto de Estudios Agro-Sociales

Primer número. Madrid, 1950.

En unas primeras páginas de salutación se señala la misión de estos Anales, que tratan de coadyuvar al Instituto de Estudios Agro-Sociales en su misión de realizar estudios y planes que sobre materia de política agraria y social le encomiende el Ministerio de Agricultura o le soliciten las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, a parte de una función misional entre los distintos factores de la economía agraria.

Nos parecen muy interesantes estos propósitos por la importancia fundamental que los temas a tratar por la nueva publicación tienen en nuestra Patria y la necesidad de un tratamiento científico —en los múltiples aspectos que presentan— y sistemático de los mismos, harto demorado hasta la fecha. Ahora bien, confiamos en que la importancia de esta misión sea cumplida con mayor altura que como se hace en el número que gloriamos, en el cual, quizá por la misma dificultad que significa el lanzamiento de una Revista nueva, abundan las generalizaciones impropias de lo que debe ser una publicación de tales propósitos al lado de estudios concretísimos de utilidad dudosa. Preferimos, por tanto, demorar el juicio general sobre esta publicación, a la que tanto debe exigirse para cuando en ulteriores números haya fijado definitivamente su carácter.

Los trabajos que, concretamente, se

incluyen en este volumen primero, son los siguientes:

LAMO DE ESPINOSA: *Hacia una reforma de la tierra*. Págs. 7 a 35.

Se trata de una conferencia pronunciada en el Seminario de Estudios Políticos de la Jefatura Provincial del Movimiento de Cádiz, en la que se distinguen dos partes. En la primera, se exponen principios políticos fundamentales en materia agraria, recopilando los antecedentes históricos de la reforma. En la segunda —mucho más breve—, se trata de exponer lo realizado hasta la fecha por el nuevo Estado, recogiendo-se sin sistema y de modo incompleto los preceptos de las disposiciones que, con carácter fundamental, han sido dictadas en esta materia.

B. SANZ, Angel: *Razones económicas de la ley de colonización y ordenación de la propiedad de las zonas regables*. Págs. 37 a 40.

En estas breves páginas se resumen, como justificación de la Ley de 21 de abril de 1949, las siguientes razones: demográficas —aumento de población—, de productividad —decrecimiento de rendimientos—, rentables —disminución de la renta nacional por habitante— y de financiaciones —ser buena la inversión dirigida a transformar el secano en regadío.

RODRÍGUEZ PIÑERO: *Aspecto agrario de la ley de zonas regables*. Páginas 41 a 49.

Después de justificar la necesidad de la promulgación de esta ley, desde un punto de vista económico y desde un punto de vista social, señala que la actividad del Estado se ha basado en estos principios fundamentales (que glosa en páginas sucesivas):

a) La adopción del sistema de encar- gar en su totalidad y en último término la obra al Estado.

b) La elección de un modo de ex- propiación claro y justo.

c) La orden de confeccionar para un inmediato futuro un Cuerpo legal que regule la situación jurídica del colono.

GARCÍA ATANCE, José: *Las zonas re- gables, declaradas de interés nacional*. Págs. 51 a 63.

Se enumeran, señalándose sus carac- terísticas, las zonas regables declaradas de interés nacional, «cuya transforma- ción, no ultimada en muchos casos y en otros iniciada, se quiere acelerar me- diante la aplicación de la Ley de 21 de abril de 1949».

SOROA, José M.^a de: *Util colaboración en las grandes zonas regables*. Pá- ginas 65 a 71.

Se señala que transformar una zona de secano en regadío exige no sólo al- macenamiento de agua en embalses ade- cuados, sino también, a parte de una red principal de conducción, la com- plicada malla de otras caceras secun- darias; de aquí la importancia de la colaboración de los propietarios y co- lonos en su construcción.

GARCÍA OTEYZA, Luis: *Contribución al estudio económico-social de las operaciones agrícolas*. Págs. 75 a 91.

Se examina, desde un punto de vista económico y social, una misma opera-

ción de cultivo, según se realice me- diante unos u otros medios.

R.

Anuario de Derecho Civil

Tomo III. Fasc. I. Enero-marzo 1950 :

BALLARÍN: *Organización del régimen de propiedad en Africa occidental es- pañola*. Págs. 89 a 105.

Dentro de la acción administrativa co- lonial destaca, por su trascendencia, la relativa a la propiedad de los territorios de la colonia, que se ha ido estructurando según las exigencias propias de cada territorio. El último regulado con ca- rácter general y orgánico ha sido el de las posesiones españolas de Africa oc- cidental (Decreto 10 diciembre 1940), cuyo anteproyecto fué obra de Narciso FUENTES, y en el que se recogen los últimos avances de Derecho hipotecario.

En este artículo, BALLARÍN nos ofrece un interesante estudio del Decreto, que regula de un modo completo la propie- dad inmueble, especialmente la indígena, el sistema de registro y las concesio- nes. En este último aspecto existía un precedente muy reciente que el Decre- to tenía que seguir: el de la legislación para Guinea. Se señala que las de aguas y minas se regirán por sus reglas es- peciales, el carácter discrecional del otorgamiento, el destino de la conce- sión, la forma de la subasta como ge- neral y la inscripción del título de la concesión y sus efectos.

Cierra el trabajo unas interesantes con- sideraciones críticas.

J. G. P.

Revista Crítica de Derecho Inmobiliario

Año XXVI. Núm. 265. Madrid, ju- nio 1950 :

FORNS, José: *Nuevo concepto jurídico de la edición*. Págs. 391 a 397.

Se resumen los resultados de la ten- dencia y del esfuerzo del hombre para

retener en forma permanente las obras de la producción intelectual, especialmente aquellas más rebeldes a su materialización corpórea y tangible, la aparición de la figura del editor y sus repercusiones respecto de los autores y del público.

Ahora bien, la consecuencia más importante es aquella de la subrogación de personalidad y de derechos del autor por el editor, «que sólo puede hoy concebirse como arcaica e injustificable rutina». Además, nuevas formas de edición y publicación de la música imponen actualmente un viraje en la consideración tradicional del problema.

«El autor —dice el articulista— es el único que puede disponer libremente de todas esas variedades de edición y de cuantas en adelante puedan inventarse. El es libre de reservarse o explotar personalmente todas ellas, como de ceder unas y reservarse otras, o pactar separadamente para cada modalidad editorial.» Es decir, que los derechos del editor se condicionan a los resultados económicos de su *propia edición*. Para que a los editores se les conceda participación en todas las modalidades de ejecución es imprescindible que adquieran no la posibilidad, sino la obligación y el compromiso de editar la obra en todas aquellas en cuya explotación pretendan ejercitar ese derecho.

El autor formula una serie de propuestas armonizadoras de los intereses en juego en cada una de las cuestiones a que se refiere.

Año XXVI. Núm. 268. Madrid, septiembre 1950:

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La revocación por la Administración de sus actos relativos al Impuesto de Derechos Reales*. Págs. 581 a 593.

Con su habitual dominio de los problemas del régimen jurídico de la Administración pública, GONZÁLEZ PÉREZ analiza las características peculiares del instituto de la revocación de los actos administrativos aplicado al impuesto de Derechos Reales. De la idea de la administración como actividad de

los entes públicos para realizar concretamente los fines de interés general, se llega a la especie de la Administración financiera mediante la cual esos entes tratan de obtener aquellos medios de orden pecuniario que les son necesarios para desarrollar otras actividades. Para el debido planteamiento de la cuestión a resolver, resume los principios doctrinales y legales de la revocación por la Administración de sus propios actos. Seguidamente distingue varios tipos de actos referentes al impuesto de Derechos Reales, atendiendo al órgano que los acuerda, para afirmar el distinto régimen por cuanto afecta a la posibilidad o no de su revocación. Las reglas generales —dice— no pueden aplicarse a los actos relativos al impuesto, por existir importantes peculiaridades.

En el segundo epígrafe general, los actos dictados por los órganos de la Administración activa ordinaria, se estudian los presupuestos de la rectificación de errores y de la revisión de dichos actos. En el tercero, los actos de los Tribunales económico-administrativos se analiza la naturaleza del procedimiento económico-administrativo, la posibilidad de revocación de los actos dictados en dicho procedimiento y la revocación de los actos de los Tribunales económico-administrativos provinciales y los del Tribunal económico-administrativo central.

En resumen, un estudio en el que se armonizan las enseñanzas doctrinales con las soluciones del derecho y de la jurisprudencia.

E. S. G.

Revista de Derecho Privado

Números 400-401. Julio-agosto 1950:

R. MEURISSE: *Teoría de la «vía de hecho» administrativa* (su definición, sus límites y sus consecuencias). Págs. 577 a 590.

Con motivo de la ley francesa de 11 de octubre de 1945, que instituye medi-

das excepcionales y circunstanciales con el fin de remediar la crisis de la vivienda, y sin pretender repasar las diversas posiciones en que se agrupa la copiosísima bibliografía producida en el Derecho francés sobre el problema, el Presidente del Tribunal civil de Saint-Michel, trata de resumir en estas interesantes líneas la doctrina jurisprudencial recaída últimamente en la nación vecina, dividiendo el trabajo en dos apartados.

I. *Definición de la «vía de hecho»*.—En él, después de deslindar cuidadosamente los conceptos de vía de hecho y abuso de poder, se define la primera diciendo que es bien un atentado sin necesidad por parte de la Administración a los derechos de los ciudadanos, que lleva consigo apoderamiento sobre los bienes o coerción sobre las personas, a consecuencia de un acto administrativo inexistente, anulado en un recurso por abuso de poder o declarado ilegal en un recurso para apreciar su validez; bien la ejecución material por la Administración —salvo caso de urgencia— de un acto administrativo sin hacer sancionar antes la resistencia a su cumplimiento por el obligado con una pena, cuando ésta se halla prevista por la ley penal.

II. *Reparación de la «vía de hecho»*. Precisado el concepto de vía de hecho se trata de ver cómo puede ser reparado el daño producido al particular, distinguiéndose dos tipos de vías de hecho: las ordinarias y las que resultan de una requisita irregular, para terminar sentando las conclusiones siguientes:

1.º La víctima de una vía de hecho tendrá el derecho de acudir a los Tribunales del orden judicial para hacer que cese esa arbitrariedad.

2.º La demanda de indemnización deberá dirigirse a los Tribunales administrativos o a los judiciales, según que haya falta del servicio o falta personal.

3.º Siempre que se trate de una vía de hecho ordinaria relacionada con un inmueble, el proceso será judicial.

4.º Si se trata de requisas irregulares, la víctima deberá acudir a los Tri-

bunales judiciales, tanto se refiera a muebles o a inmuebles.

AMORÓS RICA, Narciso: *Los beneficios fiscales de las empresas del Instituto Nacional de Industrias*. Págs. 624 a 628.

Después de examinar sucintamente la naturaleza de las empresas nacionales dependientes del I. N. I., se pasa a exponer los beneficios fiscales de que gozan, afirmándose que no se conceden con carácter singular para tales entidades, sino que surgen por aplicaciones del estatuto fiscal que establece la Ley de 24 de octubre de 1939 sobre protección y fomento de la industria nacional.

Se hace una reseña del Decreto de 4 de enero de 1950, que se sistematiza de la siguiente forma: a), Alcance de las bonificaciones concedidas; b), Contribuciones e impuestos a que afecta, para después exponer las empresas a que se concreta, el plazo por el que se concede los beneficios y las aplicaciones retroactivas del Decreto.

Número 402. Septiembre 1950:

FORNS, José: *El «Copyright» americano y la protección de las obras españolas. Nuevo régimen de Registro*. Págs. 694 a 706.

Se empieza haciendo una exposición de la evolución de la legislación protectora de los derechos de autor en Estados Unidos, que se cierra con el Acta de 30 de julio de 1947, por la que la «Copyright Law» pasa con el epígrafe de «Copyrights» a constituir el título 17 del Código de los Estados Unidos, que deberá citarse legalmente como «title 17, U. S. C.»

A continuación, se señalan las disposiciones que contiene tal legislación respecto de autores extranjeros en general, destacándose el art. 9.º, en el que se dispone que el «Copyright», el asegurado en este título, se extienda a los autores extranjeros: a), cuando se halle domi-

ciliado en los Estados Unidos en el tiempo de la primera publicación de la obra; b), cuando en su Estado se conceda igual protección a los súbditos de los Estados Unidos. Ahora bien, para lograr tal protección hace falta reunir los requisitos exigidos por las normas reguladoras de tal protección, que se estudian por el articulista, criticando la postura tan difundida que cree que las obligaciones de *Registro* y *depósito* son esenciales e imprescindibles.

Se destacan en el trabajo las últimas modificaciones, contenidas en el H. R. 2.285, que en 3 de junio de 1949 entró en vigor como ley pública 84, y en la que, a fin de facilitar la protección de los derechos de autores cuyas obras no están escritas en inglés, se modifica el régimen de tasas a pagar por los beneficiarios.

Termina el artículo reproduciendo literalmente las «Instrucciones para obtener la protección de derechos de autor en los Estados Unidos»; que publicó el propio «register of Copyrights», de acuerdo con la disposición últimamente citada.

VELASCO ALONSO: *La significación de la forma documental en los supuestos de conversión o modificación de valores mobiliarios*. Págs. 707 a 711.

Se estudia en el presente artículo la significación de la forma documental en que se haga constar la variación de las condiciones de emisión de los títulos previamente circulantes y su relevancia o irrelevancia en el ámbito fiscal, examinándose previamente de modo general, lo que en la doctrina de los Valores Mobiliarios se denomina «derecho al título», para después exponer los puntos fundamentales de las disposiciones vigentes, en los siguientes apartados:

a) *Irrelevancia fiscal del título en la primera imposición*.

b) *La "forma documental" en los supuestos de conversión*. En este punto concreto se da la siguiente regla fiscal: la forma documental en los supuestos del apartado d) del artículo 4.º de la Ley de 13 de marzo de 1943, sólo es requisito necesario para el devengo del gravamen,

cuando sea único medio de expresión del consentimiento del tenedor del título a la modificación realizada.

c) *Los actos de canje o sustitución de títulos*. En ella se examina lo preceptuado en el artículo 5.º de la Ley de 13 de marzo de 1943 a este respecto.

Número 403. Octubre 1950:

JIMÉNEZ ASENJO: *El nuevo Derecho penal económico*. Págs. 788 a 811.

Si bien el trabajo se hace desde un punto de vista penal, contiene una gran parte interesante para el Derecho administrativo, al exponerse los criterios fundamentales sobre intervención estatal en materia de subsistencias, después de una reseña histórica bastante incompleta, sobre todo si tenemos en cuenta que ha sido expuesta de modo brillante dentro de la bibliografía reciente española.

Al exponer el régimen vigente se señala cómo se ha montado sobre dos bases fundamentales: una económico-administrativa y otra económico-jurisdiccional, para después estudiar las dos direcciones de nuestra legislación. Dentro de la primera —única que aquí interesa— se examina con acierto el sistema de Fiscalía de tasas y los efectos de las sanciones gubernativas de tasas.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Tarifa II de Utilidades, la transformación de Sociedades Mercantiles*. Págs. 811 a 822.

Un interesante trabajo en que el autor defiende «que procede entender devengadas las cuotas por tarifa II de Utilidades aplicable al exceso del patrimonio líquido de la Sociedad a transformar sobre su capital desembolsado el día en que se adopte el acuerdo de transformación».

Divide la exposición en los siguientes apartados: I. Planteamiento.—II. La transformación social.—III. Trato tributario de la transformación social.—IV. Dictamen.

GUTIÉRREZ-SOLAR: *Problemas de Propiedad Industrial, rótulo y muestra. Identidad de rótulo de establecimiento en Municipios anexionados*. Págs. 822 a 833.

Antes de entrar en el problema de la identidad de rótulos el autor examina tres cuestiones previas: a) lo que suponen para la Hacienda mercantil sus signos distintivos; b) la diferencia entre muestra y rótulo, resultando la necesidad de reglamentar la primera; c) el aspecto público de la reglamentación de los signos distintivos de la empresa.

Y una vez recogida a grandes rasgos nuestra regulación sobre rótulos de establecimientos, pasa a destacar la importancia del problema de la identidad en el caso de anexion de términos municipales para después examinar sus posibles soluciones, según diferentes puntos de enfoque, «desde el ángulo de los derechos adquiridos o desde el predominio del principio de prioridad».

El autor cree que la solución más viable que se ampara en la práctica administrativa es que cada denominación se caracterice de nuevo suficientemente, citando además como fundamento de esta opinión el párrafo último del artículo 206 del Estatuto de la Propiedad Industrial.

J. G. P.

Revista de Estudios de la Vida Local

Año IX. Núm. 52. Julio-agosto 1950:

LEIRA COBENA, Eduardo: *El recurso por abuso de poder en nuestro Derecho administrativo*. Págs. 497 a 516.

La revisión jurisdiccional del actuar administrativo puede encaminarse hacia el examen del «fondo» o hacia el de la «validez». Para promover el primero se ha de ejercitar el recurso de plena jurisdicción o subjetivo, que tiende a la revocación y sustitución del acto, y para suscitar el segundo procede interponer el recurso de anulación u objetivo, que aspira a esclarecer si el acto es conforme en derecho o ineficaz.

Ciertamente, el contencioso-administrativo ha venido siendo un recurso de plena jurisdicción, en el orden preceptivo, hasta la promulgación del Estatuto municipal, por lo que la generalidad de nuestros administrativistas lo estima aún hoy como puramente subjetivo respecto a la Administración central.

El profesor LEIRA COBENA demuestra cómo el recurso de anulación ha existido y existe, de *facto*, merced a la copiosa jurisprudencia que ha mantenido en este punto, con carácter pretoriano, la ampliación de su jurisdicción, frente al criterio restrictivo del artículo 1.º de la Ley orgánica de 1894.

Aplicable a la incompetencia de jurisdicción o usurpación de poderes, cuando la autoridad «se excede en el uso legal del que le ha sido conferido» (LAFERRIERE), se asimila en seguida este sentido del recurso a los de defecto o vicio de forma, en cuanto significan límites de la acción administrativa que aparecen rebasados. Sucesivas etapas nos ofrecen la fusión del recurso por violación de ley con el de exceso de poder; la no exigencia del derecho adquirido por parte del recurrente, como condición de admisibilidad; la aparición de la desviación de poder concebida a la manera de un nuevo motivo de exceso del mismo; la fase ampliatoria que da acceso al contencioso colectivo; la post-guerra de 1914, que señala cierta restricción en el recurso de exceso de poder al exigir mayor rigor en las condiciones de admisión de la demanda, pero que amplía las motivaciones con el error de hecho.

La armonía de esta institución entraña, pues, el contraste de la forma administrativa y de los poderes otorgados por la ley a las distintas autoridades; el control de la legalidad y aun de la moralidad del acto administrativo que comporta la supuesta desviación de poder; y el sometimiento de los actos del Poder público a reglas de derecho que limitan extraordinariamente su campo discrecional.

Contraponen ARIAS DE VELASCO el recurso de «naturaleza» francés, que permite actuar en todo momento, salvo las excepciones específicas, al sistema de «texto» español, que ciñe la competencia a la preceptuación taxativa de un

derecho en favor del recurrente; y observa sagazmente cómo en la jurisdicción civil el Juez ha de fallar sin excusa acudiendo a la costumbre o a los principios generales del Derecho, en suplencia de norma concreta, mientras en la jurisdicción administrativa la falta de precepto aplicable determina incompetencia e imposibilidad de entrar a conocer.

Sin embargo, LEIRA COBEÑA, después de analizar el período anterior a la Ley de 1888, atendido al método de la enumeración de la materia contenciosa (COLMEIRO, PELÁEZ DEL TORO, ALFARO, GÓMEZ ACEBO y DÍAZ MERRY), y la época posterior a dicha fecha a partir de la cual los autores adaptan su sistemática a la citada ley (MACAYA, CABALLERO MONTES, JORDANA DE POZAS, PI Y SUÑER, Segismundo ROYO VILLANOVA), llega a la conclusión de que algunos de los modernos tratadistas han recogido las declaraciones de nulidad del Tribunal Supremo fundadas en vicio o defecto esencial de procedimiento o de incompetencia, y otros (GASCÓN Y MARÍN y GOICOECHEA) introdujeron en sus respectivos proyectos el recurso de anulación.

Existe, por tanto, en nuestra preceptiva jurídica un recurso de anulación para la esfera municipal, que se da por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de ley o disposición administrativa (Leyes 31 octubre 1935 y 17 julio 1945); y otro recurso de anulación, sin apoyo textual específico, concerniente a los actos de la Administración central y provincial que pueden impugnarse por incompetencia y vicio de forma solamente (Sentencias, 24 enero, 24 marzo y 17 octubre 1944; 3, 4, 18 enero y 14 febrero 1946).

Tiene gran valor práctico este recurso que nuestra jurisprudencia ha construido, aunque el Tribunal Supremo no haya sentado principios generales que sirvan, como los del Consejo de Estado francés, para el recurso por exceso de poder y los demás de anulación. Pero la búsqueda de soluciones sistemáticas incumbe a los juristas, si se quiere que el futuro legislador pueda establecerlas cuando se intente sustituir nuestra vieja Ley de lo contencioso.

SAURA PACHECO, Antonio: *La imposición municipal en Estados Unidos*. Págs. 517 a 529.

Cada Estado señala los impuestos que las Entidades locales pueden establecer y reconoce a las mismas su derecho impositivo enumerando en la respectiva Carta los recursos utilizables, que son, fundamentalmente: el *General Property Tax*, basado en la fortuna mobiliaria o inmobiliaria, y a los *Special Property Taxes*, gravámenes sobre las Sociedades de capital, Cajas de Ahorro y otras instituciones financieras. Ambos impuestos dan un rendimiento aproximado del 92 por 100 de los ingresos totales y el 8 por 100 restante se obtiene de múltiples tasas indirectas sobre perros, salones de baile, bebidas, etc.

Algunos Estados siguen aplicando una «leva sobre la propiedad» por encima de la imposición local. Muchos Municipios han vuelto a gravar los negocios, las transacciones y los servicios especiales, y otros las profesiones, ingresos, franquicias, contadores, teléfonos, ventas, apuestas, gasolina, vehículos de motor, inspección y privilegios de carreteras; pese a lo cual no les basta la recaudación para atender las necesidades que reclama la vida de las urbes modernas. Ello explica la creación en determinadas ciudades de impuestos sobre rentas y salarios, en otras sobre cigarrillos y ocupaciones temporales, y en Nueva York de un arbitrio sobre el alquiler de habitaciones de los hoteles.

El profesor SAURA PACHECO analiza el cuadro general de ingresos, los productos de servicios industriales, la situación financiera de los Municipios en los diferentes Estados de la Unión y la ayuda del Gobierno Federal, que se traduce en subvenciones y auxilios a unos y otros, según el número de habitantes, para reconstrucción, obras públicas, crisis estacionarias, fines y servicios necesarios y desarrollo de programas de asistencia pública acogidos a la Ley de Seguridad Social.

PONCE LLAVERO, Pedro: *La capitalidad municipal en la legislación española*. Págs. 530 a 546.

Se sobreentiende aludido el concepto de «capitalidad» en las Cortes de Toledo de 1480, al ordenar a los Corregidores que construyan Casas «capaces e bien fechas» en la que se «ayunten los Concejos»; en la Constitución de 1812, al disponer que se ponga Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y convenga que lo haya; en la Ley de 1877, al preceptuar que las reuniones concejiles se celebren precisamente, bajo pena de nulidad, en las Casas Consistoriales. Concrétase el carácter de «capital» en el proyecto de Romero Robledo (1884), aplicado al grupo de población en que reside la administración municipal; en el de don Venancio González (1886), como sitio de emplazamiento de la Casa-Ayuntamiento, residencia del Secretario y colocación del Archivo; en el de 1891, como cabeza de la Comunidad.

El Estatuto de 1924 determinó que la capitalidad del Municipio deberá estar en el lugar más céntrico y populoso del término, criterio de orientación que no exige minuciosa exactitud matemática (sent. 27 noviembre 1927). La Ley de 1935, la de Bases de 1945 y el proyecto articulado sobre esta última, se ocupan de la «alteración del nombre» y «cambio de la capitalidad» y señalan los requisitos para efectuarlos, en relación con el Reglamento de 1924 sobre población y términos municipales.

La Jurisprudencia que PONCE LLAVERO recoge ofrece facetas suficientes para apurar el contenido literal de las leyes y su espíritu; pero conviene establecer con claridad en el nuevo Reglamento que se redacte los casos y causas que pueden justificar dichas mutaciones, habida cuenta de las alteraciones de términos, para evitar dificultades interpretativas en las que a veces se escudan acuerdos infundados.

GUAITA MARTORELL, Aurelio: *Notas características del régimen de abastecimientos en España*. Págs. 547 a 568.

En materia de abastecimientos la libertad se reduce a tiempos de excepción

y el intervencionismo constituye la regla general. La causa de éste suele ser la escasez, que obliga a fijar precios máximos, pero alguna vez ha sido la abundancia, que aconseja señalar precios mínimos, como ocurrió en 1935 para impedir la depreciación del carbón.

El intervencionismo quiere la propiedad privada, pero la cohibe. Hay en él propiedad individual, pero también, de hecho, propiedad colectiva. ¿Se produce más, mejor y más barato, poniendo trabas a la producción —que eso es el intervencionismo—? Los economistas ven en ello una inconsecuencia. Si la propiedad es un mal, debe suprimirse (socialismo), y si es un bien, debe favorecerse (capitalismo). No hay término medio.

La policía de subsistencias o «intervención», se limita al aspecto sanitario y a la libertad económica de contratación, mientras la policía de abastos o «intervencionismo» supera la protección de una materia y regula toda la economía (el Fuero del Trabajo subordina ésta a la política para rebasar las economías individuales cerradas). Se trata, respectivamente, de intervención en la producción o intervención en los precios.

Las esporádicas medidas de los Farones, las de los romanos encaminadas a conjurar las crisis económicas, las tasas que impusieron en España los visigodos, los *cotos* y *posturas* de los Fueros en la Edad Media, las múltiples previsiones de nuestros monarcas relativas a la venta, peso, medida, lujo, declaración de cosechas ante el Escribano del Concejo; la última mitad del siglo XVIII, apogeo del «despotismo ilustrado», la abolición del sistema de tasas llevada a efecto por JOVELLANOS y FLORIDABLANCA, y de la Mesta por CAMPOMANES, la política liberal de Carlos III y sus reformas hasta la derogación de leyes, ordenanzas y reglamentos locales de abastos que trabasen los «artículos de comer, beber y arder», salvo el pan, realizada por R. D. de 1834, debido a JAVIER DE BURGOS: la Ley de Subsistencias de 1916 y disposiciones complementarias que culminaron en la creación del Ministerio de Abastecimientos en 1918, demuestran que la intervención ha venido siendo una constante histórica.

El nuevo Derecho español refleja no una policía de subsistencias, sino de abastecimientos, desarrollada en multitud de normas y circulares, las cuales acusan aquella incontinencia legislativa que caracteriza al Estado moderno, como indica CAETANO, y dan la sensación de tierra movediza. La acción del Gobierno se extiende a cuantos artículos considere justificado intervenir mediante la Comisaría de Abastecimientos (Ley de 24 de junio) y se respalda punitivamente con la Fiscalía de Tasas (Ley de 30 septiembre de 1940), que sanciona, en sentido administrativo y penal, los delitos de esa índole.

La gravedad y urgencia de la cuestión planteada por la escasez de subsistencias ha dado a esta legislación un marcado tinte *político-social* y *económico*, con detrimento del estrictamente *jurídico*, en el que se advierten caracteres de retroactividad (Ley de 1941), discrecionalidad (art. 2.º Ley 18 marzo 1944 restableciendo la jurisdicción contencioso-administrativa y excluyendo la materia de abastos), desvirtuación del principio del silencio administrativo, participación de los denunciantes en la multa e limitación de ésta, rapidez del procedimiento, depósito previo al recurso y agravación de la sanción pecuniaria si se declara aquél improcedente.

Año IX. Núm. 53. Septiembre-octubre 1950:

LUCES GIL, Francisco: *La discrecionalidad de la Administración en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Págs. 665 a 695.

Sólo puede interponerse el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que emanen de la Administración en el ejercicio de su facultades regladas, es decir, cuando deba acomodar sus actos a las disposiciones de una ley, un reglamento u otro precepto administrativo (Ley 22 junio 1894, artículos 1.º y 2.º). Por consiguiente, obrará discrecionalmente en cuanto se mueva en un margen que le permita apreciar con holgura la oportunidad sin tener que acomodar sus actos a regla o pauta

preestablecida. La jurisprudencia, con su rica casuística, ayuda a deslindar ambos campos y determina los efectos y alcance de unos y otros actos.

Subjetivamente, se halla investida la Administración de poder discrecional cuando procede con facultades omnímodas, potestativas, que le permiten dictar acuerdos en un sentido o en otro con absoluta libertad, sin ajustarse a normas legales ni reglamentarias, contemplando el interés público en relación con las circunstancias del caso para emitir el acto en virtud de un juicio de conciencia no coartado por la rémora del expediente administrativo, salvo la existencia de las actuaciones procesales que garanticen los derechos de los ciudadanos o la seguridad en el acierto de la decisión.

Objetivamente, los actos administrativos participan en diferentes proporciones de lo discrecional y de lo reglado, desde la discrecionalidad más absoluta, por ausencia total de reglamentación, hasta donde sólo un pequeño sector aparece liberado de las mallas normativas.

Límites externos o periféricos de la potestad discrecional son la competencia de la autoridad de quien procede el acto, el objeto o materia del mismo y la forma que debe revestir. Límites internos o esenciales, la fidelidad al público que ha de guardar el órgano administrativo, el elemento teleológico que predispone la actuación hacia el objeto previsto por el legislador, el poder funcional que descarta lo arbitrario o caprichoso.

Pese a que nuestra jurisprudencia no ha llegado a elaborar una doctrina tan completa como la del Consejo de Estado francés en cuanto a la fiscalización jurisdiccional de los actos discrecionales por razón de la observancia del fin público, existen algunas declaraciones que pueden servir de punto de partida a la recepción en el Derecho patrio del recurso por «desviación de poder», tesis tan progresiva como la del «abuso del derecho» privado, advierte LÓPEZ ROBÓ, puesto que ambas tienden a penetrar en lo más sustancial de la norma jurídica, que es su fin.

El respeto de los derechos subjetivos preestablecidos y plenamente adquiridos impide a la Administración vulnerarlos

o perjudicar a quienes los ostentan. En cambio, la autolimitación de las facultades discrecionales por normas que prevengan decisiones posteriores, aparece admitida en varias sentencias, aunque con carácter alternativo, según los casos.

Los actos de orden público o de gobierno, normativos o de mando, señaladamente los de nombramiento, corrección y cese de los agentes armados del Municipio; solicitudes de extensión de beneficios en relación con la organización de los servicios; concursos y oposiciones, prórrogas de posesión, mejora de sueldos y jubilaciones, sanción de faltas de los funcionarios, separación y nuevo nombramiento de los interinos; adaptación de las Ordenanzas municipales al Nomenclador de industrias (17 octubre 1925) para determinar los establecimientos incómodos, insalubres o peligrosos; otorgamiento y denegación de concesiones y modificación de tarifas, son otras tantas cuestiones que se analizan, al igual que las precedentes, con acopio de jurisprudencia, por lo que el trabajo de LUCAS GIL resulta muy meritorio y de gran valor práctico.

SAURA PACHECO, Antonio: *La «rate» municipal inglesa*. Págs. 696 a 700.

Es de excepcional importancia el *rate* o impuesto exigido por las autoridades locales que grava el uso de la propiedad y sus productos por medios indirectos, con arreglo al principio «un área o zona, un *rate*», pero sin facultades discrecionales de imposición y con exención de tierras, construcciones y edificaciones agrícolas y desgravación de la propiedad industrial.

Como solución al desnivel oscilatorio que este recurso acusa de unos lugares a otros, por la diferencia de sumas que las Corporaciones invierten en atenciones públicas y la mayor o menor riqueza de los términos o territorios locales, no obstante la Ley del paro forzoso (1930), se ha propuesto un sistema que repartiera equitativamente el coste de la «Ayuda domiciliaria».

Los tratadistas no encuentran razonable alejar a grandes sectores de la obligación de contribuir al coste de los ser-

vicios, en un régimen de gobierno local democrático, y se remiten a las subvenciones del Gobierno central para compensar las exenciones y desgravaciones.

RODRÍGUEZ MORO, Nemesio: *La cuota máxima por Plus Valía en las transmisiones directas entre padres e hijos y entre cónyuges*. Págs. 701 a 712.

El art. 102 del Decreto de 25 de enero de 1946 suscita trascendentes problemas al declarar en su párrafo segundo que en las sucesiones directas entre padres e hijos y entre cónyuges, la cuota sobre el incremento del valor de los terrenos no podrá rebasar de la que por impuesto de Derechos Reales corresponda a cada uno de los bienes que integran la herencia.

Salta a la vista la incongruencia con sólo considerar que el arbitrio de *plus valía* grava únicamente los incrementos de valor, mientras el impuesto de Derechos Reales grava los bienes al producirse la transmisión, exista o no incremento valorable de los mismos. El impuesto municipal y el estatal coinciden tan sólo en que se producen con motivo de la transmisión de dominio de los bienes, pero tienen bases impositivas distintas. Al transmitirse un bien *inter vivos* o *mortis causa*, queda inexcusablemente sujeto al pago de Derechos Reales, mas puede no estarlo a la exacción de *plus valía*.

¿Se debe aplicar el tipo impositivo de Derechos Reales a la totalidad de la finca o solamente al valor del suelo, para determinar la cuota tope? Casi unánimemente se mantiene el criterio del «suelo» desnudo, sin edificación, porque el valor del «vuelo» no entra como factor en la *plus valía*.

¿Ha de aplicarse dicho tipo al valor del suelo desnudo o al incremento de valor? Según sentencia 19 junio 1934, para liquidar el arbitrio debe partirse del valor actual que dió al suelo el Ayuntamiento en el expediente administrativo; y según la de 15 diciembre de 1949 (T. S.), será la cuota tope la resultante de aplicar el tipo impositivo

por el que se liquidó el impuesto de Derechos Reales al aumento del valor del terreno.

La sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1950, en la que ha sido ponente don Pío BALLESTEROS, vuelve por los fueros de una interpretación adecuada al precepto objeto de este comentario, sentando la doctrina de que el tope para la fijación de las cuotas no puede ser la cantidad satisfecha por los Derechos Reales sobre el incremento de valor, sino la totalidad de lo pagado por los terrenos, puesto que el legislador sólo quiso que se gravara con el arbitrio la *superficie o suelo*, al beneficiar a los cónyuges y herederos directos, y no habló para nada de dicho incremento, sino de los bienes de la herencia, es decir, del *terreno*.

Esta interpretación marca el camino definitivo en la aplicación del art. 102 de la Ordenación provisional de las Haciendas Locales, pero mejor sería que desapareciera en la definitiva redacción de la Ley de Régimen Local.

Juan Ignacio BERMEJO GIRONES

Revista General de Derecho

Año VI. Números 67 y 68, págs. 210 y sigs.; núm. 69, págs. 276 y sigs.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Coordinación de tributos y firmeza de liquidaciones definitivas*.

El hecho de que en los sistemas tributarios se regulen impuestos personales y reales, origina un entrecruzarse de los mismos, que es necesario resolver con arreglo a principios de justicia.

El autor afronta este problema en nuestro Derecho fiscal, refiriéndose a la Contribución sobre la Renta y a la tarifa III de Utilidades, comenzando por caracterizar dichos impuestos en cuanto a la determinación de la renta a gravar; esto es, si queda legalmente delimitada conforme a criterios materiales o jurídicos. Después, se ocupa de las deducciones que, bien en la base, bien en la cuota, se practican en dichos tributos personales por razón de otros

reales devengados o satisfechos por el sujeto pasivo. A continuación —en el IV apartado del trabajo— desarrolla la noción de la liquidación tributaria definitiva, para terminar exponiendo su personal opinión.

Año VI. Núm. 70-71. Julio-agosto 1950. Págs. 343 a 347.

MASCAREÑAS: *Concepto de las indicaciones de procedencia y de las denominaciones de origen en los productos*.

Divide el trabajo en tres apartados:

I. Indicaciones de procedencia. En él se examina lo dispuesto en los artículos 244 y 245 del Estatuto de la Propiedad Industrial.

II. Denominaciones de origen. Se establece la diferencia de aquéllas en cuanto que mientras las indicaciones de procedencia se refieren simplemente al lugar geográfico donde el producto ha sido fabricado, elaborado, cosechado o extraído, las denominaciones de origen constituyen la denominación de un producto tomada del lugar de su origen.

III. Nombres geográficos usados como denominación de fantasía o como denominación genérica. En esta parte se expone la doctrina que recoge en el artículo 251 de nuestro Estatuto.

J. G. P.

Deutsches Verwaltungsblatt. — Vereinigt mit «Deutsche Verwaltung»

Cuaderno 19, 1 octubre 1950.

Werner WEBER: *Die Verfassungsfrage in Niedersachsen*. (El problema constitucional en la Baja Sajonia.)

Todos los Laender al este del Oder y el Neisse (17) tienen Constitución.

Sólo la Baja Sajonia —Niedersachsen— tiene, hoy por hoy, constitución provisional. Estudia WEBER las normas de rango constitucional aplicables a la Baja Sajonia. Son estas normas: «La Orde-

nanza núm. 55, de 1 de noviembre 1946, con sus complementarias, las números 57, 67, 70 y 81, que provocan la agrupación a la Baja Sajonia de Hannover, Braunschweig, Oldenburg Schaumburg-Lippe, formando de este modo una nueva unidad política: la Ley electoral—Landeswahlgesetz—de 31 marzo 1947, sobre elección del Landtag, y, finalmente, el Estatuto de Ocupación —Besatzungsstatut—. Estudia el autor finalmente el proyecto de Constitución definitiva presentado al Landtag en agosto de 1950. que consta de 55 artículos. Analiza a este respecto los aspectos típicos del proyecto en discusión, frente a las normas generales de la Constitución de Bonn.

Wolfgang ZEIDLER: *Die Unverbruechlichkeit der Grundrechte*. (La inviolabilidad de los Derechos fundamentales.) Páginas 598-600.

Estudia el autor las posibles limitaciones por vía legal de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de Bonn. Concluye afirmando esta posibilidad de cercenamiento siempre que con el mismo no se desconozca la dignidad humana y con tal que no ataque a los verdaderos derechos inviolables consignados en dicha Constitución.

R. E. ALTHAUS, Herford: *Streitfragen zum Landeswohnungsgesetz fuer das Land Nordrhein-Westfalen*. (Controversias sobre la ley de inquilinatos de Nordrhein-Westfalia.) Páginas 600 a 604.

Ernst KERN: *Die Entwicklung des Die Entwicklung des Besatzungsrechts*. (Desarrollo del Derecho de Ocupación.) Págs. 604 a 608.

Cuaderno 20, 15 octubre 1950.

Herbert KRUEGER, a. M.: *Die Einschränkung von Grundrechten nach*

dem Grundgesetz. (La limitación de Derechos fundamentales según la Constitución.) Págs. 625 a 629.

No sin razón —afirma el autor— rechaza la teoría constitucional británica las clásicas declaraciones del derecho constitucional continental sobre los derechos fundamentales del hombre. La teoría británica considera que tales declaraciones —y en ello lleva razón— carecen de efectividad jurídica directa. Por el contrario, prefiere seguir la vía o bien jurisprudencial, dejando que los Tribunales vayan afirmando positivamente estos derechos inviolables o bien legalmente, plasmando en principios de aplicación directa las consecuencias de una declaración de derechos. En el siglo XIX estas Declaraciones fueron algo parecido, en el Continente, a un «artículo de fe de la sociedad» —Glaubensartikel der Gesellschaft, como las denomina GNEIST. Al intentar los Tribunales alemanes aplicar estos derechos fundamentales se vió que se disolvían progresivamente en el antiguo principio de juridicidad de la Administración, traduciéndose así todos los derechos del hombre en un único principio, la libertad personal frente a la coacción ilegal (*Grundrecht auf Freiheit von ungesetzlichem Zwang*), como ha demostrado NIPPERDEY. Las obligaciones o deberes fundamentales —Grundpflichten— se vincularon a su vez a una fundamental carga de obediencia a la ley. Estudia la posibilidad de limitación por vía de ley a los derechos fundamentales, partiendo de la Constitución de Weimar y de los principios que sobre ella se edificaron: Grundrechte nur im Rahmen der Gesetze —derechos fundamentales sólo en el ámbito de las leyes— y Gesetze nur im Rahmen der Grundrechte —leyes sólo en el ámbito de los derechos fundamentales.

Concluye afirmando que la función integrativa de los derechos fundamentales sólo puede cumplirse en tanto en cuanto el ciudadano sepa que en todo momento posee esos derechos inviolables y que se pierde en el mismo momento en que comienza a cercenarse *ex lege* la existencia y virtualidad de esos derechos.

NAUMANN: *Zivilrechtsweg und Verwaltungsweg im Entschaidungssstreit nach Sachleistungsrecht.* (Jurisdicción civil y jurisdicción administrativa en contiendas de indemnización en el pago en especie.) Págs. 629 a 634.

Trata de la colisión de jurisdicciones alrededor del art. 14, párrafo tercero, de la Constitución de Bonn.

MAURY: *Parkflaechenaufgaben.* (Los impuestos para aparcamientos.)

Trata de una especial forma de imposición municipal, que grava a los propietarios que pretenden edificar con un impuesto afectado a la construcción. Se fundamenta esta forma tributaria en el Reichsgaragenordnung de 17 de febrero de 1939. Este impuesto ha sido confirmado por el Ministerio del Interior de Hesse, por Decreto —Erlaß— de 28 de julio de 1949, y en Baviera por Decreto circular de 31 de marzo de 1950.

Erich LINDGEN: *Zur Beschleunigung im Dienstverfahren.* (Acerca de la aceleración del procedimiento disciplinario.) Págs. 636 a 638.

Ernst KERN, Bonn: *Die Entwicklung des Besatzungsrechts.* (Desarrollo del Derecho de Ocupación.) Páginas 638 a 640.

Cuaderno 21, 1 noviembre 1950.

Walter MENZEL, Innenminister a. D., Duesseldorf: *Ueber die Selbstverwaltung und ihre Organisation.* (Sobre la Selbstverwaltung y su organización.) Págs. 657 a 660.

La legislación de ocupación británica ha dado como equivalentes los términos Selbstverwaltung y selfgovernment, creando, a consecuencia de ella, un gran confusionismo legal. No se trata de mag-

nitudes mensurables reciprocamente ni, por ende, comparables. Surgen en condiciones políticas y administrativas totalmente diferentes en Alemania y en Inglaterra, y ni su propio concepto, ni su desarrollo, ni sus consecuencias son parangonables.

HENLE: *Haftung der Bayerischen Landkreise bei Ausübung staatlicher Hoheitsrechte durch den Landrat.* (Responsabilidad del distrito bávaro en el ejercicio de derechos soberanos estatales por el prefecto.)

Karl PATHE: *Zwangsmitgliedschaft und Grundgesetz.* (La calidad coactiva de socio y la Constitución.) Páginas 663 a 666.

Comenta el proyecto de ley sobre constitución de colegios corporativos de médicos y tribunales para la profesión médica —Gesetzentwurf ueber die Errichtung von Aertzekammern und aertztlichen Berufsgerichten— en el territorio Nordrhein-Westfalen y la posibilidad de extensión a otras profesiones (odontólogos, veterinarios, etc.).

WIETHAUP: *Aufgaben und Befugnisse der oertlichen Bauaufsichten (frueher Baupolizei).* (Tareas y facultades de la inspección local de edificios —antes policía de la edificación.) Págs. 666 a 668.

Von KALM: *Zur Zustaendigkeit der Verwaltungsgerichte in Einkommensteuersachen.* (Acerca de la competencia de los Tribunales administrativos en cuestiones relativas al impuesto sobre la renta.) Págs. 668 a 669.

Cuaderno 22, 15 noviembre 1950.

Von ELBE: *Das Preussische Oberverwaltungsgericht von 1875 bis 1941.*

(El Tribunal Supremo Administrativo de Prusia de 1875 a 1941.) Páginas 689 a 691.

El Tribunal Supremo Administrativo en Prusia fué creado en 20 de noviembre de 1875. Contra los actos de policía administrativa, se atribuyó competencia a dicho Tribunal por Pr. Verordnung de 26 de diciembre de 1808, siempre que el acto «contradijese una disposición expresa de la ley». Esta competencia fué negada posteriormente, en la Ley de 11 de mayo 1842, que abrió sólo la vía gubernativa contra los actos policiales. La Ley de 24 de mayo de 1861 atribuyó competencia judicial contra pretensiones de la Administración de impuestos de derecho público. Esta jurisdicción sobre materia impositiva fué ampliada por la reforma trascendental de 1872, influida por GNEIST. Se cambió así la competencia que la constitución de 1849 había atribuido a la jurisdicción ordinaria, a los tribunales administrativos especiales. Esta normativa configuró casi definitivamente las funciones especiales del Tribunal Supremo Administrativo. La consideración de que aun hoy se analizan y estudian jurisprudencialmente las sentencias —contenidas en 106 tomos— de este Tribunal, hace esperar que en el futuro sea pieza fundamental para la estructuración del Estado de Derecho, conservando así el Tribunal Supremo Administrativo toda su tradición, como «monumentum aere perennius».

Karl LARENZ: *Die Rechtsprechung des Preussischen Oberverwaltungsgerichts*. (La jurisprudencia del Tribunal Supremo administrativo de Prusia.) Páginas. 691 a 696.

Hans SCHNEIDER: *Zum Selbsteintritt der hoeheren Behoerde in Angelegenheiten der unteren Verwaltungsstelle*. (La invasión de competencia de los Tribunales superiores en cuestiones propias de los Tribunales inferiores.) Páginas. 702 a 706.

El objeto del estudio lo constituye el hecho frecuente en los casos de compe-

tencia por razón del lugar, de que los tribunales superiores atraigan la competencia a sí mismos, en detrimento de la competencia directa de los tribunales inferiores. Considera el autor que esta invasión de competencias va contra el sentido de seguridad jurídica y analiza las consecuencias que de casos concretos se desprenden.

WIETHAUP: *Aufgaben und Befugnisse der oertlichen Bauaufsichten (frueher Baupolizei)*. (Tareas y facultades de la inspección local de edificios —antes policía de la edificación.) Páginas. 706 a 708, continuación del número anterior.

Von WANGENHEIM, Gelsenkirchen: *Ein Jahr Landesverwaltungsgericht Gelsenkirchen*. (Un año de actuación del Tribunal administrativo del territorio de Gelsenkirchen.) Páginas. 708 a 710.

J. RIEDERER: *Die Kostenfrage im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten*. (El problema de la gratuidad en el procedimiento ante los Tribunales administrativos.) Páginas. 710 a 712.

Impugna el autor la tesis de HUFNAGL (*Die Kostenfrage vor den Verwaltungsgerichten*, en el «DVB 1», 1950, páginas 430 y ss), defendiendo contra éste la no-gratuidad del procedimiento, partiendo del principio de que los organismos estatales no deben actuar gratuitamente, según se desprende de la teoría hacendística de la Administración (tesis de RIEDERER).

Cuaderno 23, 1 diciembre 1950.

Walter ANTONIOLLI: *Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im heutigen Oesterreich*. (Administración y jurisdicción administrativa en la actual Austria.) Páginas. 737 a 740.

Analiza la vuelta al régimen constitucional en 1945, la legislación de tran-

sición del Derecho — *Rechtsueberleitungsgesetz*— de 1.º de mayo de 1945, la ley de autorización sobre refundición de textos legales fundamentales —de 12 de junio de 1947—, la ley sobre funcionarios de 20 de julio de 1945, y, por último, la restauración del principio de la juridicidad de la Administración.

VON KALM, Braunschweig: *Zum Gesetz ueber die Finanzverwaltung*. (Acerca de la ley sobre administración financiera.) Págs. 740 a 743.

BERGBOHM: *Taetigkeitsbericht einer Schlichtungsstelle fuer Wohnungsangelegenheiten*. (Informe de un Tribunal de arbitraje sobre cuestiones de vivienda.) Págs. 743 a 746.

Gustav BOEHM: *Zur Rechtsstellung der Bundesoberbehoerde*. (La situación jurídica de los órganos supremos de la Federación). Páginas 746 a 748.

Cuaderno 24, 15 diciembre 1950.

ERNST WICHERT: *Die neuere Rechtentwicklung auf dem Gebiete fuer die Bundesrepublik Deutschland*. (El moderno desarrollo del Derecho respecto a la República federal alemana.) Págs. 769 a 774.

STUTTGART: *Die Bedeutung der Interessenkollision im Verwaltungsrecht*. (Significación de la colisión de intereses en el Derecho administrativo.)

Examina el concepto de *Interessenkollision* —incompatibilidades— en el Derecho administrativo. La incompatibilidad y sus consecuencias han sido materias que el Derecho común —pará-

grafos 181, 456, 458, 1.795, 1.630 del BGB— ha estudiado a fondo, pero que apenas han merecido una superficial atención en el Derecho administrativo. En cuando al Derecho civil, las consecuencias del negocio realizado por el sujeto con incompatibilidad, son —y en ello la doctrina está de acuerdo— la nulidad relativa o anulabilidad, quedando el acto sanado —y dejando, por ende, de ser *negotium claudicans*— en el momento en que interviene la rehabilitación o transcurre el tiempo preclusivo que la propia ley establece para la pretensión procesal de anulación. En lo que afecta al Derecho administrativo la cuestión es mucho más compleja, por cuanto *prima facie* el concepto mismo de incompatibilidad —punto de partida necesario— es multiforme y no deja reducir fácilmente a una noción unívoca. La doctrina, de otro lado, diverge en cuanto a las consecuencias procedentes del acto o negocio realizado por el sujeto incompatible. Las teorías pueden agruparse del siguiente modo:

1) Teoría de la anulabilidad del acto: FORSTHOFF, JELLINEK (*Verwaltungsrech*, 3.ª ed., 1948, págs. 273 ss.).

2) Teoría de la nulidad *ex lege*: Sostenida jurisprudencialmente por el Wuertemberg-Baden Verwaltungsgerichtshof (S. 16 julio 1949, III, 148/48) y el Bayerische Verwaltungsgerichtshof (S. 3 abril 1907). Se inclinan por esta tesis, en el campo doctrinal, NEBINGER (*Verwaltungsrecht*, 2.ª ed., 1949, páginas 209 y ss.).

3) Teoría de la ineficacia legal — *Rechtsunwirksamkeitstheorie* —: KIEFER-SCHMIDT y SUREN-LOSCHOLDER

4) Teoría de la validez *erga omnes* y la invalidez interna: BRAND, NADLER-WITTLAND-RUPPET.

HAUEISEN se inclina por la validez del acto administrativo en todos los casos, salvo que precepto explícito de la ley prevea la consecuencia de la nulidad, y fundamenta su tesis en la general presunción de validez del acto administrativo, a virtud de la doctrina de la apariencia jurídica. El argumento principal del autor estriba en la aplicación del principio dialéctico de *maiore a minus*: Si a *fortiori* los actos del funcionario *de facto* son válidos por la apariencia

jurídica y en aras de la seguridad jurídica y del tráfico, la conclusión es evidente en cuanto a la afirmación de la validez de los actos emitidos por funcionarios efectivos, pero con la tara de una incompatibilidad, vicio éste interno, que el administrado no puede conocer. El acto del sujeto incompatible será tan sólo anulable cuando haya interés *ex lege* en que el acto administrativo sea imparcialmente emitido, ya que existe un derecho público subjetivo en el administrado a que la negación o afirmación de una pretensión suya sea fundamentada objetivamente en mérito a fundamentos no viciados por consideraciones personales. En todos los demás casos precisará —como se ha dicho— la norma legal expresa que provoque la anulabilidad.

MEYER-WESTPHALEN: *Die Neuordnung des Melderechts im Bundesgebiet*. (El nuevo régimen de registro personal en la Federación.) Págs. 777 a 779.

Trata del nuevo sistema de obligatoriedad de registro de los administrados en las Oficinas públicas establecido por una serie de disposiciones: Para Schleswig-Holstein por Verordnung de 1 de febrero de 1949; para Niedersachsen, Verordnung de 1 de abril de 1949; para Hamburgo, Vrd. de 26 de abril de 1949; para Bremen, Vrd. de 24 de junio de 1949; para Württemberg-Baden, Vrd. 5 de julio de 1949; para Rheinland-Pfalz Landesverordnung, de 2 de septiembre de 1949; para Nordrhein-Westfalen, Ley de 28 de abril de 1949.

BERGBOHM: *Tätigkeitsbericht einer Schlichtungsstelle fuer Wohnungssangelegenheiten*. (Informe de un Tribunal de arbitraje sobre cuestiones de vivienda.) Continuación. Págs. 779 a 781.

GERICKE: *Ehebruch als Dienstvergehen*. (El adulterio como falta disciplinaria.) Págs. 781 a 783.

Die Oeffentliche Verwaltung

Zeitschrift fuer Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart.

Año 5.º

Núm. 13, julio 1950.

ERNST KELLER: *Politische Selbstverwaltung*. (Autonomía política.) Páginas 385 a 387.

El concepto de *Selbstverwaltung*, nacido como pieza esencial del corporativismo medieval, se perdió en el estado absoluto de los señores —*absoluter Fuerstenstaat*— y resurgió, finalmente, con la instauración del Estado de Derecho. Encierra en sí una multivocidad de sentidos, según el punto de vista en que se le considere. En sentido jurídico —y en la dirección implantada en Francia—, *Selbstverwaltung* es tanto como actuación independiente, dentro del marco de la legalidad del Estado, de las personas jurídicas de derecho público, según la definición de PETERS. De esta noción primaria de la *Selbstverwaltung* hay que diferenciar netamente la colaboración de los particulares en la tarea de la Administración, tal y como se entiende en el *selfgovernment* británico. Ambas nociones —*Selbstverwaltung* y *selfgovernment*— son tangenciales en su configuración externa, y de otro lado, tienen la misma finalidad interna. Actualizan en medida distinta una misma idea, la tendencia a la fusión del administrado con la Administración, la cobertura del antiguo abismo entre individuo y sociedad, entre pueblo y Estado. El concepto de *Selbstverwaltung* no procede —en otro aspecto— del nacionalsocialismo, sino que se arraiga en épocas muy anteriores, siendo ya definido en 1911 por LABAND.

La noción de *Selbstverwaltung* actualiza la exigencia democrática de autodirigismo, que traduce a la realidad el mito del pueblo como señor, en lugar de la soberanía estatal burocrática. El hecho de que esta expresión democrática no se haya dado en Alemania se debe, sobre todo —a juicio del autor—, a que la *Selbstverwaltung* no fué producto de

exigencia alguna, sino más bien creación directa del Estado, sin iniciativa alguna de fuerzas democráticas, en el momento en que la crisis de 1806 hizo necesaria la estructuración de un nuevo centralismo absolutista. Del mismo modo que STEIN veía en la Selbstverwaltung un modo de que el administrado colaborase con la Administración en las tareas comunes; así, GNEIST —a cuyo influjo se deben las leyes de reorganización prusianas—, considera la Selbstverwaltung como un necesario contrapeso al centralismo unipersonal del Estado.

Considera KELLER en este artículo la autonomía de índole política, lamentando, que así como la Selbstverwaltung en el orden administrativo se ha procurado conservar, no se aliente la creación de una efectiva autonomía política del pueblo, que sólo existe y, en parte, en Hessen, Rheinland-Pfalz y Bayern. En la democracia —concluye— el pueblo debe considerar el aparato administrativo como cuestión propia, de la que se sirva sin que el particular sea objeto de la actividad administrativa, sino más bien sujeto de la misma, como miembro activo de la comunidad.

Karl Heinz SCHAEFER: *Die Zuständigkeitsabgrenzung bei Auftragsangelegenheiten in kreisfreien Städten mit Magistratsverwaltung* (La delimitación de competencias en cuestiones derivadas en las ciudades sin distrito con administración por Magistrados.)

Trata del problema que la jurisprudencia denomina cuestiones derivadas o de mandato —Auftragsangelegenheiten— partiendo de una premisa básica: El Estado es titular del poder originario, los Municipios son titulares de poder derivativo.

Ernst HEUSER: *Verwaltungstechnik*. (Técnica de la Administración.) Páginas 390 a 394.

Examina la técnica como aparición de la vida administrativa, la trabazón téc-

nica de la Administración, la técnica como objeto de la ciencia administrativa, y la distinción entre técnica, política y ciencia de la administración.

J. L. V.

Documents

Revue mensuelle des questions allemandes

Abril 1950. Núm. 4:

Structure d'une usine nationalisée (Estructura de una fábrica nacionalizada). Págs. 399 a 405.

En la zona soviética de Alemania el ocho por ciento de las Empresas han sido nacionalizadas, ya se trate de Empresas dependientes del Gobierno de la zona, que ha sucedido a la DWK —(Deutsche Wirtschafts Kommission) o Comisión Económica de la zona—, ya de las dependientes del Gobierno de un Estado particular o de una administración comunal. Estas Empresas nacionalizadas representan un 45 por ciento de la producción y emplean 950.000 obreros, es decir, alrededor de un 40 por ciento de la mano de obra.

Al frente de cada Empresa nacionalizada hay un director, nombrado por el Gobierno y responsable de la marcha general del establecimiento. Con él colaboran: un director técnico, un director cultural y un director comercial. El director dispone de un fondo destinado a incrementar la producción y a reducir el precio de coste. Ese fondo se compone de un cinco por ciento de los beneficios, que se destina a recompensar los inventos y los procedimientos para perfeccionar el trabajo, y de un diez por ciento que se invierte en las atenciones culturales de la fábrica.

Al director técnico le incumben las siguientes tareas: distribución de la producción y de las primeras materias; determinación del trabajo y del rendimiento de cada uno de los obreros; distribución de la ejecución de los pedidos; cálculo de los salarios y del precio

de las materias primas o semifabricadas; verificación del reparto de materias primas y de croquis de los modelos entre los diversos talleres; control del ritmo de la producción y de los medios para impedir que sea tan lento que no quepa cumplir los plazos de fabricación; control del trabajo del personal; comprobación de los artículos fabricados y, por último, control de las pruebas de las herramientas fabricadas, antes de ser entregadas a los clientes.

El cargo del *director cultural*, existente hoy en las fábricas nacionalizadas, fué creado en 1949. Este director, cuya importancia sobrepasa la del director general, depende del SED —Sozialistische Einheits Partei—, el Partido socialista unitario de la Alemania oriental.

El propio Walter ULBRICHT, vicepresidente del Consejo de la República Federal, ha precisado los poderes y la misión de este director, «que implica grandes responsabilidades políticas». Sus atribuciones pueden resumirse en éstas: la educación democrática del personal, por medio de los periódicos murales, de la radio, de las bibliotecas de fábrica, de las reuniones, del cine y del teatro, etc.; control de la aplicación de los acuerdos sobre salarios, de las reglas de protección del trabajo, etcétera; refrendo de todas las decisiones importantes tomadas por el director general; neutralización de la propaganda antidemocrática, pues el director cultural es el responsable de la actuación política de las masas y del estado de espíritu del personal; intervención en caso de despidos; facultad de convocar las reuniones del personal y hacerlas de asistencia obligatoria.

El *director comercial* tiene como funciones esenciales: la dirección y el control del departamento de publicidad y de propaganda, del departamento de contabilidad y del de adquisición de materias primas. Le corresponde también convocar las reuniones para discutir asuntos de producción, con los cuadros, el personal y los representantes de los sindicatos y de los activistas.

La Empresa nacionalizada está subordinada a un *Grupo zonal de Empresas*, constituido por la reunión de cierto número de fábricas de la misma cate-

ría, que dependen directamente del Ministerio de Comercio e Industria. Este Grupo goza del estatuto jurídico de las corporaciones de derecho público. Este consejo se reúne una vez al mes o todavía más frecuentemente, si se estima necesario.

Las fábricas importantes poseen, además, los siguientes órganos: un Grupo de Empresa del Partido Socialista Unitario —SED—; un Grupo de Empresa de la Juventud alemana libre —Freie deutsche Jugend o FDJ—; un Grupo de activistas y un Grupo de instructores.

El *Grupo de Empresa del Partido Socialista Unitario* ha reemplazado, desde 1948, a los Consejos de Empresa, que se reputaron demasiado independientes. El Grupo de Empresa es elegido por todos los obreros con arreglo a la pauta siguiente: tres delegados por cada 30 obreros, cuatro si hay de 31 a 40, y 13 delegados por cada 50 obreros. Para 70.943 Empresas se eligieron 120.077 delegados para los Grupos de Empresa, lo que hace un total de 79,5 por ciento del censo de personal. El Grupo de Empresa representa a todos los órganos de la Empresa, provoca conferencias periódicas con la dirección de la fábrica y forma a los responsables sindicales.

Grupo de Empresa de la Juventud alemana libre. La FDJ, fundada en 1948, ha experimentado un enorme desarrollo y actualmente cuenta 19.770 grupos básicos, con 934 miembros, de los que el 35 por ciento están sindicados. En todos los establecimientos que tienen más de 50 miembros se han constituido subgrupos de la Juventud alemana libre. El Comité del grupo consta de 20 miembros en las grandes fábricas y el Comité del subgrupo de seis, por término medio. En los establecimientos que reúnen más de 200 jóvenes el jefe de grupo puede desempeñar su cargo sin estar adscrito a un trabajo efectivo, pues su remuneración corre de cuenta de la dirección.

Las atribuciones del Grupo de Empresa de la FDJ son, sobre todo, de orden político y cultural, y se exteriorizan en conferencias, movimiento activista, tribuna libre, colaboración con otros Grupos de Empresa, excursiones, diver-

siones en general, deportes, etc. Estos Grupos de Empresa se hallan íntimamente ligados con el grupo local de la Juventud de la Alemania libre.

Los activistas representan una selección de todos los órganos de la Empresa. Llevan insignias honoríficas y han sido, en general, galardonados en los concursos de fábrica. Disfrutan de numerosas ventajas materiales. El título de activista lo otorga el Grupo de Empresa del Partido Socialista Unitario.

El Grupo de activistas actúa de diversas maneras. Unas veces hace el trabajo por equipos, durante ocho horas, para aumentar la producción, otras organiza el mes activista, trabajando en equipo durante un mes, con la misma finalidad, etc.

Los objetivos de estos «luchadores por un porvenir mejor», según la expresión de Heinrich RAU, presidente de la DWK—Deutsche Wirtschafts Kommission—, de estos «combatientes de la paz», como también se les ha denominado, fué definida por Walter ULBRICHT en los siguientes términos: «Sobrepasar las normas técnicas del rendimiento con una mejor organización del trabajo; calcular a cada instante; asegurar, con especiales cuidados, la calidad de la producción; trabajar economizando materias primas; estudiar y aprender; ser los artífices de un orden nuevo; estar persuadidos de que sólo el aumento de la producción permitirá conocer una vida mejor y más hermosa.»

Los instructores son designados por los sindicatos y el Partido Socialista Unitario. Están encargados de difundir la doctrina política y la ideología oficiales.

En un peldaño superior se encuentran los instructores del Comité del Partido estatal, que coordinan en un centro industrial el trabajo de los Grupos sindicales de Empresa y de las Empresas y la inserción de estos Grupos en el sector privado. Finalmente, los instructores de grupo en la industria constituyen el peldaño más elevado en la jerarquía de los instructores.

Las principales fábricas están dotadas de un Grupo de protección, que actúa a las órdenes de la policía de los establecimientos industriales. Señalemos,

para concluir, que hay además 2.022 Grupos de Empresa denominados «de amistad germano-soviética» por estar encargados de fomentarla, y que se componen de unos 250.000 miembros.

La organización de una fábrica en la zona rusa de Alemania semeja, cada vez más, a la de una fábrica soviética. Han sido disueltos los Consejos de Empresa. Los Grupos sindicales de Empresa tienen hoy más bien carácter honorífico. Es al Grupo de Empresa del Partido Socialista Unitario al que incumbe el control de toda la actividad del establecimiento fabril, lo mismo cuando se trata de la producción que cuando se trata de la acción sindical y social.

M. S.

India Quarterly

Vol. VI. Abril-junio 1950. Núm. 2:

H. C. TIDEMAN: *State Ownership of Enterprise in the Netherlands* (Propiedad estatal de empresa en Holanda). Págs. 190 y sigs.

Las tendencias nacionalizadoras, que también se observan en Holanda, no han acarreado en este país cambios importantes en el derecho de propiedad. La razón es que muchas industrias que en otras partes habían de ser nacionalizadas, en Holanda venían ya siendo administradas por el Estado; así, por ejemplo, con referencia al abastecimiento de energías (gas, agua, electricidad), minas y transportes.

Los abastecimientos de energías han sido competencia de las grandes Municipalidades desde hace más de siglo y medio. Los conflictos que hubieron de surgir entre la competencia municipal y la provincial en esta materia, fueron resueltos por una ley de 1935.

Con respecto a las minas, es característica la intervención inicial de capital extranjero (francés y belga). Pero por una ley de 1901 el Estado se reservó la explotación de las reservas mineras aun existentes, impidiendo así una ulterior expansión de la empresa priva-

da. De esta forma funciona actualmente un cierto número de minas de carbón administradas por el Estado, que aporta el capital necesario con responsabilidad limitada y ejerce un control a través de un departamento minero (*Mijnraad*), nombrado por la Corona. La empresa se atiene a los cánones comerciales. Al mismo tiempo la autoridad del Departamento se extiende a la inspección de las minas de propiedad privada. Es lógico, pues, que la necesidad de la socialización no haya sido sentida. Y en este sentido se pronunció en 1946 una Comisión nombrada al efecto.

En materia de transportes el Gobierno ejerce dos tipos de control: de una parte, todo transporte de interés público es regulado a través del Ministerio de Transporte; de otra, el Estado posee la casi totalidad de las acciones de las más importantes Compañías de ferrocarriles.

F. G. R.

La Revue Administrative

Año III. Núm. 14. Marzo-abril 1950.

DEGU, Jean: *Economies et Réforme des Services Publics* (Economías y Reforma de los Servicios Públicos.) Págs. 130-139.

Para coadyuvar a la solución del problema económico francés se crearon en 1949 las *Comisiones consultivas departamentales*, encargadas de proponer cuantas medidas tiendan a reducir el coste del funcionamiento de los servicios del Estado, establecimientos públicos, organismos de Seguridad social y colectividades locales, en íntima relación con los Ministerios del Interior y de Finanzas.

El plan para formular los informes abarca: un *rapport descriptivo* de la implantación de cada servicio (superficie, densidad de utilización, título de ocupación, propietario, recursos, efectivos teóricos y reales del personal, categoría, grados y capítulos presupuestarios de imputación de sueldos), y un *rapport critique* del análisis causal del

rendimiento insuficiente de los empleados y de los hechos que puedan influir en la defectuosa marcha de los servicios (excedencias, trámites administrativos, locales, mobiliario, material, vehículos, instalaciones antiguas y modernas en contraste con las necesidades).

El criterio de M. TOULEMONDE en torno a las cuestiones financiera, social, laboral, docente y de seguridad pública, se resume en la propuesta de una «Dirección única» comprensiva de las distintas ramas de actividades.

Los antecedentes históricos, proyectos, ensayos y encuestas, aconsejan la reforma de los órganos y servicios administrativos, basada en principios de desconcentración y descentralización, reagrupación estructural, método, aplicación de los sistemas de beneficio y contabilidad de las empresas privadas, apartamiento de la mecanización del trabajo, del snobismo xenófilo, y de las modificaciones incessantes.

MIGNON, Maxime: *Une création continue du droit public français: Le pouvoir réglementaire de l'exécutif* (Una creación continua del Derecho público francés: El poder reglamentario del ejecutivo). Págs. 144-153.

El Secretario general de la Prefectura del Saône y Loire, señor MIGNON, ofrece un sustancioso estudio de las numerosas extensiones del «poder reglamentario» consentidas, incluso recientemente, por el Parlamento, que se hubieran podido presentar en otras circunstancias como «deformaciones de la técnica legislativa» determinantes de su declinar.

Carente de apoyo en la Constitución y de definición legal precisa, la investigación doctrinal, inspirada en la costumbre y en los principios de Derecho público y enriquecida por la jurisprudencia, califica la función legislativa de «creación continua e inacabada», confirmada históricamente de modo explícito o implícito. En defecto de un pensamiento sintético directriz, necesidades diversas han ido creando el conglomerado de normas jurídicas que definen al poder reglamentario.

La competencia atribuida originalmente al Parlamento de dictar disposiciones legislativas ha ido cediendo su signo exclusivo y admitiendo, sin consagración constitucional, que el Ejecutivo emita reglas generales e impersonales, es decir, *actos legislativos* de iguales características que la ley, aunque inferiores a ésta jerárquicamente por razón de su procedencia.

Era lógico que la autoridad encargada de ejecutar las leyes pudiera dictar los reglamentos necesarios para su aplicación; puesto que si el Gobierno ha de mantener el orden público, como condición esencial del respeto a la ley, el Ejecutivo tiene que adoptar las medidas que esa misión exija.

La naturaleza de los verdaderos decretos-leyes resulta tanto de la concentración de poderes en manos de un solo órgano, como de las usurpaciones inconstitucionales del poder reglamentario sobre el dominio de la ley, realizadas por un Jefe de Estado cesariano.

Los reglamentos impropriamente llamados decretos-leyes responden, ciertamente, a la definición general de éstos (reglamentos dictados en materias legislativas y atendidos, por tanto, a los fundamentos legales); pero mientras los primeros suponen el respeto del Gobierno al Parlamento, son susceptibles de crítica por vía contenciosa y se limitan a las cuestiones previstas por el legislador, los segundos entrañan negación de la autoridad parlamentaria, disuelta por la revolución o desconocida por un Gobierno, tienen fuerza jurídica de ley y únicamente están limitados por la voluntad de su autor.

¿Puede el Parlamento variar a su antojo el reparto de materias entre la ley y el reglamento? En caso afirmativo, ¿por qué mecanismo puede un decreto-ley, acto de Gobierno, derogar una ley? ¿Permite la condición jurídica de los decretos-leyes un control jurisdiccional de legalidad que, junto a la censura parlamentaria, garantice a los administrados contra toda arbitrariedad del Ejecutivo?

No cabe que el Gobierno emita reglamentos en materia legislativa, sino cuando no existan puntos rígidos impuestos a la actividad de la ley y del

reglamento. Si el espíritu se resiste a admitir que el Parlamento traslade materias antes regidas por la ley, más habrá de oponerse a su modificación o derogación por decreto. La «deslegalización» proveniente del Parlamento puede examinarse; derivada del Ejecutivo debe ser atacada y anulable como «exceso de poder».

MAUCO, Georges: *La Haut Comité de la Population et de la Famille a la Présidence du Conseil* (El Alto Comité de la Población y de la Familia en la Presidencia del Consejo). Pág. 167.

Creado en 1939 este organismo para coordinar y estimular la acción de los distintos Ministerios en el orden demográfico y familiar, continúa funcionando bajo la rectoría del Presidente del Consejo y tiene en vías de realización un nuevo proyecto del *Code de la Famille* (que añade a las mejoras vigentes otras relativas a subsidios prenatales y de maternidad, reducción de impuestos en favor de las familias, cruzada contra el alcoholismo) y un vasto plan demográfico, comparable al de Suecia y al desarrollado en Inglaterra por la *Royal Commission on Population* (que comprende el problema de la inmigración proveniente de África del Norte, singularmente por lo que respecta a la formación profesional, alojamiento y situación sanitaria).

Entre la multitud de disposiciones inspiradas por el Alto Comité figuran el *Statut des étrangers* y las referentes a la vivienda, protección a la infancia inadaptada, acción social en pro de los funcionarios públicos, vigilancia de ediciones susceptibles de influir en la juventud, creación del Ministerio de la Sanidad y de la Población.

Año III. Núm. 15. Mayo-junio 1950.

CARCELLE, Paúl, y MÁS, Georges: *Remarques sur les limites d'âge des Fonctionnaires* (Notas sobre los lí-

mites de edad de los Funcionarios).
Págs. 242-247.

El límite de la edad del funcionario civil marca el punto hasta el que se le supone en condiciones de ejercer su función y a partir del cual se le considera inapto para ser mantenido en su empleo. Esta *presunción inexorable de incapacidad*, uniforme para todos los afectados, tiene sus ventajas y sus inconvenientes.

Es indudable que los individuos envejecen por distintas causas y que, a la misma edad, unos conservan su vigor físico e intelectual y otros declinan en sus facultades. Esto es: la edad «real» no corresponde forzosamente a la edad «legal». Múltiples factores hacen que la evolución psicológica no esté sometida a igual periodicidad en relación con la fecha de nacimiento de los colegas de un grupo o de un Cuerpo.

En el orden administrativo se aducen razones internas y externas, así para aumentar el número de años de servicio activo como para disminuirlo.

Los «funcionarios antiguos», sobre todo los de alto rango, propugnan la edad elevada, que les reporta ventajas materiales y les ayuda a soportar mejor las cargas de educación de sus hijos y conservar la posición social alcanzada. Los «funcionarios jóvenes» ven en ello un obstáculo a sus progresivos avances y ascensos en la jerarquía, no quieren sufrir retraso en la promoción a puestos superiores y preconizan límites bajos de jubilación, que permitan desarrollar rápidamente la carrera y dedicarse libremente, sin los agobios de las obligaciones habituales, a otras actividades con las que se supla la reducción de emolumentos.

Para armonizar los intereses de la Administración con los de sus servidores hay que reparar en que la edad avanzada confiere *autoridad y experiencia*, pero también conduce a la rutina y al anquilosamiento; por lo que, si se quiere ainear los servicios, conviene no estacionar al elemento joven que asimila fácilmente los *métodos nuevos* y rinde mayor *eficacia* en su labor.

Asegurada la *inamovilidad*, el funcionario debe precaver con tiempo la época de su *licenciamiento*, sin que para ello sea preciso demorar el relevo. Acele-
rarlo perjudicaría al Presupuesto. La ponderación del «imperativo financiero» y de la «renovación administrativa» aconsejan un equilibrado límite de la edad reglamentaria de servicio activo.

MARABUTO, Paúl: *Le rôle social de la Police et son utilité en matière criminelle* (El papel social de la Policía y su utilidad en materia criminal). Págs. 248-257.

Al cabo de cincuenta años nos hallamos ante una concepción de la *policía* muy diferente de su línea tradicional en materia de criminalidad, como demuestran las experiencias realizadas sobre el plan internacional, principalmente por lo que concierne a la «acción preventiva» y a la «especialización del personal», cada vez más nutrido de elementos femeninos.

El cometido social de la policía exige una transformación jurídica basada en la educación complementaria de los juristas y de los agentes policiales, que implica el estudio de la personalidad del delincuente, el control de quienes se encuentren en estado virtual de delincuencia para encauzar su vida material, moral, intelectual y educativa, la implantación de la cartilla biográfica y la cuidadosa documentación científica bajo la forma de examen antropológico, psicológico y cultural que facilite el enjuiciamiento de las autoridades judiciales.

La tutela de los ciudadanos, especialmente de la juventud y sus centros de esparcimiento, constituye saludable profilaxis criminal a cargo de la policía, auxiliada por la Escuela, la Iglesia, las Organizaciones sociales y sanitarias, a fin de combatir los primeros gérmenes y alcanzar la elevación moral de las poblaciones. Porque, como dijo FERRI, «un pequeño progreso en las reformas de prevención vale cien veces más que la publicación de todo un Código penal».

LEJUS, R.: *Personnels et mécanisation des bureaux* (Personal y mecanización de las oficinas). Págs. 316 a 319.

Atraído por el reciente trabajo de la *Fondation Nationale des Sciences politiques* sobre «modernización de instrumentos de trabajo y métodos en las Administraciones públicas», analiza LEJUS el plan psicotecnológico en el que se desarrollan la mecanización, documentación, bibliotecas, fotomicrografía y métodos diversos de organización.

Todavía persisten las insidias de las ancestrales prácticas rutinarias, propias del liberalismo, frente a los sistemas ordenadores modernos que propugna el racionalismo. El *liberalismo* es intermitente, de inspiración sentimental y oportunista, opuesto al espíritu de continuidad y autoridad, propicio a demoler la obra del predecesor. El *racionalismo* es equitativo porque se apoya en la razón y el buen sentido, permite innovar las administraciones públicas y privadas según demanden las circunstancias, dotarlas de adecuadas fórmulas y formalidades sin reparar en el precedente cuando resulta inútil, asegura la perennidad y evita la innecesaria proliferación desde el punto de vista administrativo y económico, fiscaliza la competencia y determina la responsabilidad.

La orientación profesional, la limitación del crecimiento de la burocracia, el distinto rendimiento de las empresas privadas y de los organismos públicos, la debida remuneración de los empleados y su autodefensa, la conveniencia de preferir el personal cualificado sobre el no cualificado, el descarte de los auxiliares imprevistos e inestables y de los manipuladores, especialmente femeninos, que no dominan la máquina, así como de los mecanógrafos que carecen de conocimientos acerca de los cuales han de transcribir lo que se les redacta, etc., son los temas que glosa el Pagador del Tesoro en Indochina, señor LEJUS.

FARCAT, Roger: *Le problème de l'équipement des collectivités locales*

(El problema del equipo de las colectividades locales). Págs. 458-466.

Los Departamentos, Comunas, Sindicatos comunales, Establecimientos públicos de carácter departamental y comunal, son propietarios de bienes afectados al funcionamiento de servicios cuya gestión asumen y sobre los cuales ejercen un *dominio privado*, constituido poco a poco en el curso de la historia. Mejorar, acrecer y transformar los bienes que poseen, equivale a esforzarse por mantenerlos en pleno redimiento para adaptar los servicios públicos a las exigencias técnicas que impone la evolución de las concepciones sociales.

La naturaleza del equipo es muy diversa, puesto que el Municipio, base de todas las colectividades, tiene el deber legal de promover cuantas atenciones interesan a la vida de los habitantes en su área geográfica, con *espíritu de empresa* en el que se ponga de relieve la colaboración y el ingenio de los Concejales. Por lo común, comprende esencialmente las obras que abriguen los servicios de «administración general» (Alcaldía, Prefectura), a costa de los que se desenvuelven innumerables «servicios especiales» (distribución de aguas, seguridad, económicos, hospitalarios, escolares, comunicaciones, salud pública, zapadores-bomberos, de índole social o espiritual).

La *iniciativa* de los trabajos, creación de recursos para su financiamiento y modalidad de ejecución, corresponden exclusivamente a las Entidades locales. Pero el Estado ha de subvencionar tales empresas descentralizadas y reservarse, además del control de «legalidad», el de «oportunidad» de los proyectos, aunque ello signifique cierta *limitación* del «principio autonómico» y de la «tendencia descentralizadora», propios del régimen democrático y consagrados por la Constitución de 1946 singularmente en la esfera departamental, ya que así lo imponen las medidas económicas relativas a los programas de equipo rural (Ley de 14 de agosto de 1947), suscripciones masivas (Ley de 8 de abril de 1949), servicios nacionalizados, etc., en punto a la jerarquizada satisfacción de las necesidades del país.

En suma: no cabe sobreestimar la dotación de las colectividades locales, porque las destrucciones bélicas retrasaron el ciclo industrial, que reclama preferente aplicación de las reservas financieras para reforzar los medios de producción; mas tampoco debe subestimarse la planificación de las ciudades, en las que sus representantes están llamados a promover el máximo bienestar de los convecinos que depositaron en ellos su confianza.

DEMONDION, Pierre: *La loi municipale et les communes françaises en 1950* (La ley municipal y las comunas francesas en 1950). Págs. 467 a 471.

Los franceses son más dados a hablar de sus derrotas que de sus victorias —dijo MAQUIAVELO—. Esta afirmación es aplicable a la Ley municipal de 5 de abril de 1884, considerada como una mala institución, debida a un legislador desfalleciente, que rige todavía. Los auditores del Centro de Altos Estudios Administrativos han entendido, por el contrato, que dicha Ley fué construída sólidamente, es adaptable a la mayoría de las Comunas, muestra una redacción de estilo claro y neto, mucho mejor que el de textos recientes, y revela una inspiración digna de imitar, como demuestra el art. 61, verdadero estandarte de su espíritu. «El Consejo municipal regula, mediante deliberaciones, los asuntos de la Comuna.»

Este efecticismo o equilibrada valoración de conceptos se colige prácticamente de dos notas que recoge el estudio de DEMONDION; por una parte, el reconocimiento para algunas ciudades del derecho de *sufragio femenino*, y por otra, la propuesta para las Municipalidades más importantes de *nombroamiento de Alcaldes por el Gobierno*, a fin de asegurar su permanencia en la dirección de los asuntos municipales y dar a los servicios un impulso puramente administrativo.

La Constitución de 1946 declara en su art. 89 que «las leyes orgánicas po-

drán prever, para ciertas grandes ciudades, reglas de funcionamiento y estructura diferentes de las que rijan las pequeñas comunas». Al ordenar la nueva vida de unas y otras hay que pensar tanto en sus aspectos políticos como en los financieros, procurando que las reformas no resulten en Francia más difíciles que las Revoluciones, según la frase de Alexis TOCQUEVILLE.

LIET-VEAUX, G.: *Déontologie et liberté* (Deontología y libertad). Páginas 471-474.

Los códigos de deontología constituyen cuerpos *legales y reglamentarios*, se imponen unilateralmente a los profesionales del mismo modo que el «estatuto de funcionarios» y no tienen, por tanto, fuerza contractual (Dec. Consejo Estado 14 enero 1944).

Por lo demás, las analogías con el estatuto disciplinario son numerosas: aplicación de pleno derecho del código a todos los comprendidos en él, modificación unilateral de sus disposiciones sin que se puedan invocar los derechos adquiridos, sanciones no limitadas por las faltas legales, aunque sí con igual carácter enunciativo, etc.

El Consejo de Estado, en su calidad de juez de casación de las decisiones adoptadas por los Consejos superiores de Cuerpos profesionales en materia disciplinaria, se reserva la apreciación de la «legalidad» de las normas deontológicas, acoge un recurso por «exceso de poder» contra ellas y discrimina los preceptos de orden *interno*, que emanan de las autoridades administrativas (Ordenanza 31 julio 1945) y los de carácter *externo*, que pertenecen a la competencia privada (elecciones y deliberaciones de los colegiados).

El poder *reglamentario y disciplinario* de los Colegios se desvanece por «incompetencia». Esta técnica hace del Consejo de Estado el soberano juez del «corporativismo» moderno.

Juan Ignacio BERMEJO GIRONES

Rassegna di Diritto pubblico.

Marzo-abril 1950. núm. 2. Año V.

ENRO SICA: *Il "diritto di sciopero" nell'ordinamento Costituzionale italiano.* (El derecho de huelga en el ordenamiento constitucional italiano). Págs. 121 a 153.

La afirmación expresa del art. 40 de la Constitución: «El derecho de huelga se ejercita en el ámbito de las leyes que lo regulan», postula la exigencia de individuar la naturaleza jurídica y los límites de tal derecho, en el ámbito del sistema constitucional. Tal exigencia tiene una doble perspectiva: a), sobre el plano normativo (constitucional), a fin de determinar la configuración dogmática; b), sobre el plano de *jure condendo*, a fin de afirmar los principios constitucionales, en los que positivamente deberá inspirarse la legislación sindical.

El autor se circunscribe en su investigación a los «problemas relativos», como los llama, excluyendo así toda consideración meta-jurídica de la cuestión. La huelga es objeto del ordenamiento jurídico en su definición inmediata, como situación de hecho, caracterizada por la *abstención colectiva* del trabajo (GARNELUTTI, GASPARI, SERMONTI, LEVI, BARASSI). La huelga se inserta y se desenvuelve en el ámbito de la relación laboral, que no se extingue, sino que se suspende meramente, por la huelga.

El derecho de huelga supone la última arma atribuida por la Ley a los trabajadores como autotutela de sus intereses. No se encuentran en el derecho de huelga los elementos de la relación jurídica, esenciales a la configuración del mismo derecho y que forman la estructura elemental de los derechos públicos subjetivos, faltando específicamente la relación jurídica Estado titular del derecho de huelga, en cuyos términos pueda desenvolverse y actuarse el contenido del derecho mismo. Estudia el autor la titularidad, condiciones de ejercicio y límites materiales de la huelga como poder jurídico.

Renato GIORDANO: *La motivazione della sentenza e l'istituto del dissenso nella pratica della Corte Suprema degli Stati Uniti.* (La motivación de la sentencia y la institución del disenso en la práctica del Tribunal Supremo de los Estados Unidos.) Págs. 153 a 167.

Por antigua tradición, en los países del continente europeo, las sentencias y, en general, los actos de los órganos jurisdiccionales llevan una única motivación, que es expresión de la mayoría del Tribunal y que vale, como justificación de la voluntad del órgano en su complejo.

La prohibición de una motivación de minoría se coliga, frecuentemente, a normas que castigan con sanciones penales, las revelaciones de la discusión y de los contrastes de opiniones habidos durante la deliberación.

Por modo contrario, en los Estados Unidos, los jueces y en particular los miembros del Tribunal Supremo, pueden revelar y justificar oficialmente su opinión particular frente a la decisión. Por ello, en la sentencia pueden coexistir, la *concurrent opinion* del juez que se adhiere a la mayoría y el *dissent* del juez que diverge de la misma y expone sus motivos. Ambas instituciones, la *concurrent opinion* y el *dissent*, no tiene raíz legal, sino que han surgido directamente de los usos forenses. El *dissent* encuentra su correctivo en la total discrecionalidad para el nombramiento de los jueces, a su vez con correctivos que no hagan depender al poder judicial del ejecutivo.

Maulio MAZZIOTTI: *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese.* (Libertad y socialismo en el actual Derecho público inglés.) Páginas 167 a 169.

Uno de los principales, si no el principal problema del derecho constitucional moderno, es el de conciliar las intervenciones, cada vez más amplias, del Estado en el ámbito de la vida social con el mantenimiento del principio de

legalidad y con los derechos individuales. Este problema se traduce en una consideración jurídica de la cuestión *socialismo versus libertad*. El desarrollo siempre mayor de este ingente complejo de prestaciones, que el Estado proporciona a los ciudadanos y que van hoy desde la educación a la asistencia en sus varias formas, de la oferta de trabajo al suministro de energía y de transportes, de la construcción de carreteras, casas y ciudades a los múltiples regueros y pensiones, exigen la concesión al Estado de poderes tan vastos que hacen inminente el peligro de un retorno a formas absolutas de Gobierno, en que los administrados no tengan otra garantía de su libertad y de sus derechos, que el mero beneplácito de los gobernantes.

La vía intervencionista comienza en realidad en 1911, con la promulgación de *The National Laborance Act*. Con la primera guerra mundial, el uso de la delegación legislativa va haciéndose cada vez más normal.

La legislación delegada puede asumir una doble forma: el *statutory order in council*, es decir, orden en Consejo, fundada sobre la Ley estatutaria (distinto, por ende, de la *prerogative order in council*, que se basa en la prerrogativa real, muy limitadas en el reglamento ministerial) en el que se comprenden todos los actos gubernativos de legislación delegada, salvo los anteriores. El principio general a seguir en todo caso, es que la delegación legiferante debe ejercitarse *intra vires*. Otra garantía la constituye una especial forma de publicación preventiva regulada por la *Rules Publication Act* de 1893.

Mayo-agosto 1950, núms. 3 y 4. Año V.

Alfonso TERAPIO: *La Corte Costituzionale*. (El Tribunal Constitucional.) Págs. 205 a 254.

Se trata de la *Relazione* de la Comisión especial de la Cámara de Diputados en relación al proyecto de Ley so-

bre constitución y funcionamiento del Tribunal constitucional. La *Relazione* comienza por un estudio de la naturaleza de este Tribunal especial, tutelar de la Constitución, como premisa fundamental a fin de engarzar a ella el desarrollo legislativo. Se trata en este aspecto de una institución, específicamente nacional, con propios caracteres y distinta de las formas aparentemente análogas de otros países. En el ordenamiento americano, por ejemplo, el control de la constitucionalidad es formal y material encaminándose a declarar la conformidad de las leyes con la Constitución, sea en la forma, sea en la sustancia; se inserta en la esfera de competencia de la jurisdicción ordinaria y es meramente incidental, en cuanto se ejercita con ocasión de la controversia que es objeto principal de la litis. Es decir, la declaración de inconstitucionalidad surge con motivo de un caso o una *controversy*. En la antigua estructura política italiana existía contra lo que generalmente se opina, pero subsistía exclusivamente para la actividad legislativa, en meramente formal y se actuaba por vía incidental. Mas este control se limitaba a declarar, por ejemplo, si el texto de la Ley aprobado por el Senado correspondía al aprobado por la Cámara, si en el ejercicio de la delegación legislativa el Gobierno había respetado los límites preestablecidos, etcétera.

El nuevo control constitucional tiene características propias por el contenido, efectos, extensión, órgano de la nueva ley. El control se refiere a toda la actividad constitucional, dirigiéndose a asegurar el respeto de las normas básicas de la organización estatal y regional, y confiándose a un órgano independiente, autónomo, invertido en vía principal y exclusiva.

La actividad del Tribunal constitucional puede considerarse en abstracto como política jurisdiccional. Del examen de la propia funcionalidad específica del Tribunal, se desprende el carácter jurisdiccional frente a los otros posibles criterios.

Pietro PIOVANI: *Il liberalismo di Gaetano Mosca*. Págs. 265 a 306.

G. Mosca ha sido calificado como liberal, moderado, reformador, reaccionario, etc.; esto es, con las más diversas adjetivaciones.

Muestra PIOVANI cómo es imposible una labor unívoca de *étiquettes* al pensamiento de un autor; y ello por dos razones: en primer término, por la equivocidad que los propios calificativos encierran, y en segundo lugar, porque a lo largo de la vida de un autor, éste no sigue normalmente un camino intelectual rígido, sino que estrinseca su pensamiento de modo flexible según la vida vaya cuajándolo. En un extenso y profundo estudio de la obra doctrinal de Mosca, examina el autor el hilo de su pensamiento, en el que encuentra una profunda oposición contra el antiliberalismo frecuentemente inconsciente, más siempre trágicamente activo.

Manlio MAZZIOTTI: *Libertà e socialismo nell'attuale diritto pubblico inglese*. Págs. 306 a 334 (continuación).

Con los procedimientos clásicos, tendentes a limitar y regular los poderes gubernativos, contrasta la enorme masa de legislación, que desde 1929 hasta hoy, ha incrementado formidablemente estos poderes, hasta llegar a la creación de una forma de Estado que puede, sin exageración, denominarse colectivistica. Un primer grupo lo constituyen las leyes emanadas para hacer frente a la crisis, en el período de HAYES instituida «período inglorioso», en que Inglaterra abandonó ya definitivamente el liberalismo económico. La más trascendental de todas estas leyes, constituyendo, como ha dicho LINDSAY KEIR, «una singular innovación constitucional», ya que confiere poderes permanentes, es la *Import Duties Act* de 1932, mediante la cual el Tesoro puede legislar sin límites temporales, sobre materia de impuestos y salvar las facultades de

la Cámara para anular estos gravámenes.

Un segundo grupo lo forma la legislación de guerra. Las dos leyes sobre poderes extraordinarios de tiempo de guerra (*Emergency Powers Defence Acts*), de 24 de agosto de 1939 y 22 de mayo de 1940, que atribuyen al rey en Consejo una potestad legislativa prácticamente ilimitada, si bien sujeta al control parlamentario. Comprende —entre otras— la facultad de modificar, con leyes delegadas, leyes emanadas del Parlamento. La más importante es la segunda de las citadas leyes (llamada *Everything and Everybody Act*). Los numerosísimos reglamentos de defensa (*Defence Regulations*) que dictó el Gobierno al amparo de estas delegaciones, regularon minuciosamente todos los aspectos de la vida nacional y crearon la maquinaria de que luego se sirvió el partido laborista para la estructuración de su programa. Se verificó así una evolución análoga a la ocurrida en torno al art. 156 de la Constitución de Weimar.

Un tercer grupo de leyes miran a mantener, adaptándolas oportunamente, los poderes conferidos al Gobierno por las leyes de guerra, al llegar la cesación de éste. Tal es la finalidad del *Supplies and Services (Transitional Powers) Act* de 10 de diciembre de 1945. La inminente cesación de los poderes excepcionales, que expiraron, en efecto, en 2 de febrero de 1946, habrían ocasionado la caducidad de todos los reglamentos dictados a virtud de tales poderes. Con esta ley se mantienen los poderes de emergencia por otros cinco años «a fin de asegurar justos precios y una equitativa distribución, facilitar la desmovilización y el ordenado uso del material excedente, y facilitar la reconstrucción y asistencia en los Dominios y en los países extranjeros».

En agosto de 1947, bajo la amenaza de la crisis económica, una nueva ley —la *Supplies and Services (Extended Purposes) Act*— sancionó la posibilidad de utilizar los reglamentos en vigor, por la anterior ley, para «promover la productividad industrial comercial y agrícola, promover y dirigir la exportación, reducir las importaciones y volver al

equilibrio la balanza económica, y, en general, para establecer la total disponibilidad de los recursos de la comunidad para su uso del modo más adecuado para servir a los intereses de la misma comunidad».

Otras leyes prorrogaron la vigencia de numerosos reglamentos de tiempo de guerra, sin subordinar su aplicación a fines específicos, hasta 31 de diciembre de 1950, o bien la transformación en procedimientos de rango permanente. Gran parte de la legislación de guerra ha permanecido de este modo en vigor, comprendido el Reglamento 58 A sobre control de trabajo, que puede calificarse como uno de los procedimientos más drásticos.

Un cuarto grupo lo constituyen las leyes con las que los laboristas actuaron los aspectos esenciales de su programa, resumido en la publicación: *Let us face the future* (abril 1945). Las leyes de nacionalización son —en este programa— si no las más importantes, sí, al menos, las más características de la nueva legislación. Plantean a su vez una serie de problemas, entre los que destaca el mantenimiento del control parlamentario sobre la gestión de las industrias nacionalizadas, sin que este control devenga la burocratización de las industrias y la disminución de su eficiencia técnica y económica. Intentaron resolver este problema confiando la gestión a entes (*Public Boards*) formados por personas designadas por el ministro competente, pero extrañas a la burocracia y a la política y sujetas sólo a las directrices generales del ministro. La organización se descentraliza de otro lado fuertemente, confiriéndose a los órganos periféricos, que se constituyen análogamente, fuertes poderes autónomos. Los consumidores forman parte también —con poderes consultivos— de estas organizaciones.

De este modo surge, como dice WADE (*The Courts and the administrative process* en el *Law Quarterly Review*, 1947, páginas 167 y ss.) una nueva burocracia de los *public corporations services*, mas libre en la elección y condiciones de servicio de sus funcionarios.

Estos órganos paraestatales no gozan de *injonction* frente a los administrados,

actuándose de esta forma el principio de la supremacía de la ley. Esta falta de imperio administrativo tiene una única excepción, la relativa al *National Coal Board*, al que la *Public Authorities Protection Act* de 1893 atribuye una situación privilegiada, al establecer algunas medidas limitativas al ejercicio de acciones judiciales.

Junto a las leyes de nacionalización se encuentran las que, sin transferir al Estado ramas totales de la producción, las sujetan al estrecho control de los poderes públicos, estableciendo una parcial expropiación de las mismas. Tales son las leyes sobre Agricultura (*Agriculture Act* de 1947) y la ley sobre planificación urbana y rural (*Town and Country Planning Act* del mismo año).

Por último están las numerosas leyes sobre seguros y servicios sociales, mediante las cuales la nueva legislación ha intentado actuar el *plan Beveridge*. Las leyes que pretenden asegurar lo que los esposos WEBBS llamaron el «mínimo nacional de vida civil», son: *Family Allowances Act* de 1945, la *National Insurance Act* de 1946, la *National Injuries Act* de 1946, la *National Health Insurance Act* de 1946, la *National Assistance Act* de 1948. Desde un punto de vista general, la importancia de estas leyes reside en la actuación del principio constitucional de la igualdad concebida, no en un sentido formal como en los regímenes liberales, sino como igualdad táctica, que toca al Estado promover y conservar. Bajo este mismo perfil puede encuadrarse en el sistema el conjunto de leyes fiscales que con la exención de las rentas y patrimonios menores, y con los fortísimos impuestos sobre los de mayor entidad, tiende también a la actuación del mismo principio de igualdad social, a través de una general redistribución de la renta.

Toda esta normativa, suscita en los ambientes conservadores grandes preocupaciones, induciendo a propuestas de reforma constitucional, como la de Amery (*Thagerts on the Constitution*), consistente en la creación de un tercer ramo del Parlamento sobre base corporativa, para tratar en vía preparatoria y consultiva los problemas sociales y económicos.

Toda la legislación intervencionista ha producido una proliferación de Tribunales administrativos, en estrecha conexión con el incremento de los servicios sociales. Nacen estas jurisdicciones administrativas con un sentido muy diferente a las continentales, no como en éstas, a título de defensa del administrado *versus* la administración, sino justamente al contrario, como tentativa de subordinar al individuo a los poderes públicos. Lo que se pierde en libertad al viejo estilo liberal, se gana en igualdad sustancial.

Recht der Arbeit

Munich y Berlín, 1950, núm. 8.

ANDREAE, Robert: «Die Verstaatlichung in England» (La estatización en Inglaterra), págs. 285-90.

Bajo la rúbrica «estatización y socialización», empieza indicando ANDREAE cómo en el programa del partido laborista, que subió al poder en Inglaterra el año 1945, figuraba la estatización de las «basic industries». Las tendencias inglesas a la estatización y a la socialización pueden, según el autor, compararse a las que en Alemania se abrieron paso después de cada una de las dos guerras mundiales.

Ni en uno ni en otro país se han definido, sin embargo, los conceptos. Cita ANDREAE a Julius von GIERKE, quien opina que el término «socialización» constituye un tópico con diversos sentidos, pero que no puede equipararse al de «estatización», pues la socialización implica una economía colectiva que no es menester se dé en aquélla. En Inglaterra no se distingue claramente entre ambos conceptos.

Para organizar las ramas de la economía hasta ahora estatizadas, se optó en Inglaterra por la forma jurídica de la «public corporation», concepto muy amplio y elástico, capaz de adoptar diversas formas y servir a múltiples finalidades.

La «public corporation» no es una forma jurídica nueva, pues en 1908 se creó

una para la administración del puerto de Londres y en 1926 se constituyó asimismo la «British Broadcasting Corporation» —B. B. C.—. Pero sólo al fin de la pasada guerra fué extendida a otros sectores económicos y utilizada por el Gobierno para la realización de determinada política.

El autor deja al margen de su trabajo aquellas corporaciones que, aunque nacidas después de 1945, no se proponen en realidad estatizar una rama de la economía, sino más bien servir a intereses político-sociales o político-culturales, como ocurre con los sanatorios y hospitales o con la B. B. C., cuya primitiva constitución fué modificada en 1936 y en 1946.

El cuadro de conjunto de las ramas económicas hasta el presente estatizadas muestra —señala ANDREAE— cómo la medida no se llevó a cabo en Inglaterra sobre la base de una legislación unitaria. Para ello eran demasiado diversas las circunstancias en cada uno de los sectores económicos. Sin embargo, la política británica de estatizaciones de la postguerra presenta cierta línea general, y el autor trata de destacar de la pluralidad de las leyes estatizadoras *algunos rasgos característicos uniformes*. Todas las ramas económicas hasta hoy estatizadas poseen, exceptuada la aviación, un órgano central, que suele denominarse «Board»; al lado de este «Board» se encuentran en muchos casos «Area Boards», como órganos locales, y, por último, se han previsto también casi siempre los Consejos de consumidores.

El *Board*, como órgano central, es una «public corporation» dotada de personalidad jurídica. Se compone de un presidente, y muchas veces de un vicepresidente, y consta, por término medio, de unos diez miembros. Estos, así como el presidente y el vicepresidente, son nombrados por el Ministro del ramo, pero no tienen carácter de funcionarios públicos. El Ministro disfruta de una libertad relativamente amplia para hacer esos nombramientos. Los requisitos para poder desempeñar los cargos están formulados de una manera muy general: experiencia y capacidad en el sector económico de que se trate o en asuntos industriales, comerciales y financieros, o

bien en el campo de la investigación técnica o en la organización del elemento obrero.

Es preciso conceder, afirma el autor, que los nombramientos hasta ahora efectuados fueron hechos con independencia de motivos políticos o de partido. El Ministro tiene también derecho a separar de sus cargos a los miembros del «Board». En las «public corporations» constituidas antes de 1939 se había determinado, por lo general, ya la duración efectiva del cargo, ya una duración mínima del mismo. En las creadas desde 1945, el Ministro tiene facultades más amplias. Por lo general, sólo está prevista una duración máxima, que suele ser de cinco años; pero el Ministro puede separar de su cargo a un miembro siempre que estime que no es apto para continuar ejerciéndolo.

La cuantía de los sueldos y demás recompensas de los miembros del «Board» es determinada por el Ministro y ha de ser puesta en conocimiento del Parlamento, lo mismo que sus eventuales modificaciones. Tal disposición ha sido tomada últimamente, y está destinada a conseguir que la opinión pública sepa cuáles son los honorarios de los dirigentes de la economía estatizada.

Los *Area Boards* constituyen el órgano inmediato inferior. La legislación estatizadora muestra una marcada tendencia a la descentralización. Cada «Area Board» está obligado a equilibrar sus ingresos y sus gastos, no siendo suficiente este equilibrio referido a la totalidad de la industria, como ocurre con la eléctrica. Los «Area Boards» y las «Executives» de los transportes son, asimismo, «public corporations», y están dotados de capacidad jurídica. Se componen de un presidente y de siete miembros, por término medio.

Respecto a nombramientos, separaciones del cargo y remuneraciones, el criterio es el mismo que se ha apuntado ya con referencia al «Board Central». La posición de éste respecto a los «Area Boards» depende de la amplitud de la descentralización en el sector económico de que se trate.

Las ramas estatizadas de la economía inglesa poseen, por último, uno o varios *Consejos de consumidores*. Estos Conse-

jos no revisten el carácter de una «public corporations» y carecen de personalidad jurídica.

Los Consejos de consumidores tienen derecho a ser informados por la «public corporation» de la rama acerca de sus planes generales y pueden hacer propuestas a las «public corporations» y al Ministro competente, pero sin que tales propuestas obliguen ni a aquéllas ni a éste.

El control de las ramas estatizadas de la economía le incumbe al Ministro competente. Su derecho más amplio consiste en dictar a las «public corporations» directrices de índole general, cuando, a su juicio, lo reclama el interés nacional. Este derecho es nuevo y no se encuentra en las corporaciones constituidas antes de 1939. El Ministro puede, además, formular directrices específicas en una serie de asuntos; por ejemplo, respecto a la forma que han de revestir las *Memorias anuales* y la contabilidad de una «public corporation», o en lo que atañe a fondos de reserva y a la utilización de los beneficios. Por último, las «public corporations» deben solicitar previamente el consejo ministerial en ciertos casos, como la preparación de nuevo personal, la investigación técnica, etc. Están, asimismo, obligadas a suministrar al Ministro información sobre cualquier extremo concerniente a la administración de los negocios o a la gestión financiera de los mismos, siempre que aquél la requiera.

Además del Ministro, ejercen también una cierta vigilancia sobre las «public corporations» los precitados Consejos de consumidores, pero carecen del derecho a trazar directrices o a exigir informaciones en la misma medida que el Ministro. Este es, por otra parte, el verdadero responsable ante el Parlamento, mientras que los Consejos de consumidores tienen una posición independiente.

Por encima de los Ministros y de los Consejos de consumidores se encuentra el *Parlamento como instancia suprema*. Ante él han de ser presentadas las *Memorias y balances anuales* de los «Boards» y de los «Area Boards», las *Memorias anuales* de los Consejos de consumidores, una *Memoria anual* del propio Ministro sobre su actividad en punto a la economía estatizada, inclu-

yendo las directrices por él dictadas, a no ser que su publicación signifique un peligro para la seguridad del Estado. Llegado el caso, el Parlamento puede servir de árbitro entre el Ministro y un Consejo de consumidores; puede también exigirle cuentas al Ministro acerca de su actuación, pero no puede hacer otro tanto con uno de estos Consejos. De esta manera el control del Parlamento sobre la economía estatizada es solamente un control mediato, a través de la persona del Ministro competente.

La extensión de la *responsabilidad del Ministro frente al Parlamento* presenta ciertas dificultades, debido a la autonomía administrativa que se pretende otorgar a la economía estatizada.

En cuanto a la *estructura financiera de la economía estatizada* —sigue exponiendo ANDREAE— se ha rechazado el principio de la financiación estatal y se ha resuelto adoptar el de la propia financiación. Únicamente en el caso de la aviación civil, donde se trata en gran parte de una nueva organización, fueron previstas subvenciones estatales inmediatas. En la mayoría de los demás fueron disueltas las antiguas empresas y su patrimonio total pasó a «public corporations» creadas de nueva planta. Estas emitieron obligaciones de interés fijo, con la garantía del Estado. En el caso del Banco de Inglaterra y del Tráfico Telegráfico del Imperio, subsistieron las empresas antiguas y su capital-acciones pasó a un fiduciario del Ministerio de Hacienda. También subsistirán las empresas del hierro y del acero, pero su capital-acciones pasará a una nueva «public corporation» que ha de constituirse al efecto. El capital de instalación y el de explotación pueden procurárselo las «public corporations» por la emisión de otras obligaciones hasta una cuantía que la ley ha de determinar. Pueden, además, contratar empréstitos a corto plazo. En ambos casos, precisan, sin embargo, la autorización del Ministro competente y la del Ministerio de Hacienda.

La administración de una «public corporation» no debe tender a la obtención de un beneficio, sino sólo al equilibrio entre los ingresos y los gastos. El balance anual tiene que ser comprobado por un revisor independiente, nombrado por

el Ministro, y ha de ser presentado al Parlamento.

Un problema íntimamente ligado con el de la estructura financiera, y de enorme trascendencia práctica, es el de la *indemnización de las empresas expropiadas*. Esta consiste, en principio, en obligaciones con garantía estatal, que las «public corporations» emiten por los valores patrimoniales de que se han hecho cargo. En el caso del Banco de Inglaterra, de la industria carbonera, y del Tráfico Telegráfico del Imperio, la indemnización se hizo mediante empréstito estatal y no con obligaciones de la rama económica correspondiente.

En algunas ramas económicas, la electricidad y el gas, por ejemplo, las empresas pertenecían en parte a los Municipios o a las mancomunidades municipales y ya tenían carácter de empresas públicas. También éstas fueron estatizadas y su patrimonio pasó a la correspondiente «public corporation», pero las empresas no recibieron en tales casos indemnización alguna, sino que la «public corporation» se hizo cargo de las deudas.

El autor traza a continuación el siguiente cuadro de las «public corporations»: En el derecho fiscal reciben el mismo trato que una persona privada. Su contabilidad debe ajustarse a los criterios mercantiles. Su responsabilidad jurídica es la misma que la de una de esas personas. Un acreedor puede ejecutar a base del patrimonio; no es, sin embargo, posible una liquidación, como en el caso de una empresa particular. Por otro lado, una «public corporation» puede obtener del Ministro el derecho a la expropiación forzosa y, en este aspecto, se parece mucho a una corporación de derecho público. La British Transport Commission, creada por Ley de 1947, posee el derecho a la adquisición de empresas de transporte por carretera y la lleva a cabo con carácter imperativo.

La *postura de la «public corporation» respecto al Estado* no ha sido, de propósito, establecida en la ley. En un caso que se le presentó, no ha mucho, al Tribunal de apelación, debía decidirse si la Transport Commission constituía un organismo estatal y si su patrimonio era propiedad inmediata del Estado. El

encargado de juzgar en primera instancia se decidió por la afirmativa, pero el Tribunal de apelación mantuvo otro criterio. Este fallo —comenta ANDREAE— muestra claramente cómo todavía las cosas se encuentran en el aire.

El autor recoge la idea de Koch, en «Rechtsform der Sozialisierung», preconizando que junto al derecho público y al derecho privado se admita el derecho social como tercer término en la clasificación usual, y en relación con esta sugerencia juzga oportuno echar una ojeada sobre la situación del elemento trabajador en la economía británica estatizada. Las leyes estatizadoras contienen normas acerca de las negociaciones entre las «public corporations» y las asociaciones de asalariados, para determinar las condiciones del trabajo, con una jurisdicción arbitral, para el fomento de las instalaciones e instituciones de seguridad y para la discusión de asuntos que interesan conjuntamente a los patronos y a los obreros y empleados.

Es, sin embargo, de esperar que las «public corporations» desarrollen respecto a la política laboral y a los jornales y sueldos una actividad que implique nuevas orientaciones. Puede ser que, con el tiempo, se vayan desarrollando principios acerca del empleo en la economía estatizada que sirvan de ejemplo en las empresas de la economía libre, o que surja en aquella un nuevo tipo de relación de trabajo constitutivo de una posición intermedia entre la del funcionario público y la del empleado en la economía privada. Por el momento, no cabe todavía prever el sentido de la evolución.

Como síntesis de su estudio afirma el autor que, si bien la estatización de la economía abarca en Inglaterra un sector muy extenso, los resultados hasta ahora perceptibles no son los que sus propugnadores esperaban y sus adversarios temían.

Las consecuencias prácticas de la innovación sólo podrá mostrárnoslas el futuro. Lo que interesa, sobre todo, es saber cómo el Estado ejercerá en adelante sus derechos de control y si los trabajadores van a sentirse realmente acuciados a un mayor rendimiento cuando en vez de trabajar para el capitalista privado lo hacen para el Estado.

y cuando el lugar del afán por obtener una ganancia lo ocupa el de «servir a la comunidad».

M. S.

Revue de Droit Public et de la Science Politique.

Tomo LXVI, núm. 3. Julio-septiembre 1950.

René Jean DUPUY: *Le pourvoi en Cassation et la dualité du Contentieux de l'annulation*. (El recurso de casación y la dualidad del contencioso de anulación.)

El recurso de casación ante el Consejo de Estado así como el recurso por exceso de poder, no presentaba ningún problema especial. Ambos eran recursos de anulación, y el de casación se configuraba como opuesto al de exceso de poder. Mientras que el de casación permitía anular las decisiones emanadas de un órgano jurisdiccional, el de exceso de poder sirve para anular las decisiones de una autoridad administrativa activa. Asimismo, mientras el juez del exceso de poder tiene una cierta amplitud para considerar los hechos, el juez de la casación no puede, en principio, apreciar estas cuestiones, y su decisión supone un reenvío de la causa al grado inferior de jurisdicción.

En estos últimos años han surgido nuevos organismos de carácter jurisdiccional de cuyas decisiones ha tenido que conocer el Consejo de Estado por la vía de la casación, y poco a poco, el juez de la casación ha visto aumentar su control sobre los hechos. Parece así que la distancia entre ambos recursos de anulación se ha reducido considerablemente y una doctrina brillantemente formulada ha levantado ya el acta de defunción del recurso de casación. Nacido del recurso por exceso de poder volvería hoy otra vez a su origen. Esto supondría una seductora armonización del contencioso de la anulación, realizando un perfecto acuerdo entre ambas vías de derecho.

Pero este monismo del contencioso de

la anulación descansa sobre una identificación de los actos administrativos y de los actos jurisdiccionales, no debe ser más que ocasional, ya que nos conduce a una confusión entre administradores y jueces.

Para muchos de los que hasta ahora se han ocupado de la historia del contencioso de la anulación, parece evidente que en un principio todo ha surgido del recurso por exceso de poder, del que se ha desmembrado poco a poco la casación como una rama secundaria, de forma que es muy natural que se vuelva hoy a la unificación total. En contra de esta tesis casi general, el autor del artículo cree que el proceso ha sido justamente el contrario. El fondo común fué la casación, y de ella surgieron luego las dos ramas hoy existentes. Esta concepción se traduce, por lo que concierne al papel desempeñado por el juez, en un mayor respeto a los hechos de la causa. Del mismo modo que el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado rehusó retener el error de hecho.

A continuación examina el autor por extenso el fundamento de la autonomía del recurso de casación dentro del contencioso de la anulación, basada sobre la distinción entre los actos administrativos y los actos jurisdiccionales y su distinto tratamiento.

En primer lugar, el recurso de casación entrega a la competencia del Consejo de Estado decisiones jurisdiccionales que se diferencian por su naturaleza de los actos de los administradores. Estas teorías pueden clasificarse según incluyan o no la decisión en el acto jurisdiccional. Sus principales representantes serían DUGUIT, BONNARD y JEZE. Así, la función del Consejo de Estado se desdobra en las dos vías de derecho. Por medio del recurso de casación controla el ejercicio de la función jurisdiccional, por el recurso por exceso de poder, vigila la actividad de la administración.

Pero es esencialmente a propósito del examen de los hechos en donde tradicionalmente se ha visto la diferencia entre la casación y el exceso de poder. La casación no es un tercer grado en la jurisdicción; el asunto ya ha sido objeto de uno o dos pronunciamientos, y en

realidad no se trata de otra cosa más que de ver si la Ley ha sido bien o mal aplicada por los jueces. Así se comprende que en su origen el mismo recurso por exceso de poder, haya mostrado una gran prudencia respecto a los hechos, ya que se consideraba a los administradores como jueces. Desde luego, el Consejo de Estado, juez del exceso de poder, conocía en cierta medida de los hechos en el siglo XIX, pero se limitaba, todo lo más, a verificar su calificación. Más tarde, la evolución de la Ley ha permitido una extensión considerable del examen de los hechos y ha convertido al Consejo de Estado en juez del fondo del asunto. Pero el Consejo de Estado no se ha contentado con el control estricto de la calificación. En efecto, el límite de los poderes de investigación del juez del exceso de poder, no se deduce de la diferencia entre el hecho y el derecho, sino de un reparto de competencias que resulta de la confrontación de poderes del juez, con el poder discrecional de la administración. Por ello, puede decirse que el juez del exceso de poder, va más lejos que el juez de la casación, y sobrepasa el control puro y simple de la legalidad. A ello se refería HAURIOU cuando escribía: «El exceso de poder es una especie de delito profesional cometido en menosprecio, no de la Ley, sino de las máximas profesionales, cuyos postulados pueden ir mucho más lejos que las prescripciones de la Ley. La noción del exceso de poder, es mucho más extensa que la de la legalidad.»

Desde este punto, el Consejo de Estado, amparado en el recurso por exceso de poder, no se comporta como un juez de casación. Ya no se contenta con sancionar la legalidad, sino igualmente la moralidad de los administradores. Interviene entonces con un doble título, como superior jerárquico respecto a los administradores, y como juez respecto a los administrados. Así podemos darnos cuenta de la distancia existente entre la actitud reservada de un juez de la casación y la del Consejo de Estado, en tanto que juez del exceso de poder. La distinción entre el hecho y el derecho se concibe en la técnica de la casación *stricto sensu*, pues el Tribunal

Supremo no es juez del fondo del asunto, y no lo es porque el asunto ya ha sido juzgado. El Consejo de Estado, juez de casación, anula la decisión de una jurisdicción subordinada y la reenvía al recurrente ante el juez inferior, que está obligado a desarrollar la doctrina del Consejo de Estado.

Estos eran los aspectos del recurso de casación antes de la guerra de 1939. Pero al lado de esta prudencia respecto de los hechos, vemos que hoy el Consejo de Estado ha rebasado ampliamente la posición del Tribunal Supremo en cuanto a la casación de un modo realmente audaz, y en verdad ha podido hablarse de un monismo del contencioso de la anulación.

La asimilación técnica entre las dos vías de derecho, ha parecido evidente. Hasta el punto de que un autor, no ha dudado en decir que el recurso de casación ante el Consejo de Estado no es más que un recurso por exceso de poder. El recurso de casación lleva hoy al Consejo de Estado a un examen de los hechos, idéntico al que ha utilizado siempre en el recurso por exceso de poder; sin embargo, cree el autor que en cualquier caso subsiste el interés de distinguir las dos vías de derecho. La autonomía de la función jurisdiccional y la de la función administrativa, no puede ponerse en duda, cuando se examina el derecho positivo, y en segundo lugar la convergencia de las dos vías de derecho no es más que aparente. Su punto de unión consiste en que el Consejo de Estado ejerce su función jurisdiccional, ya sea a través del recurso de casación o del de exceso de poder. Pero el control de la exactitud material de los hechos, que puede parecer extraño por parte de un juez de la casación, no lo es en el fondo si se examina atentamente en qué consiste. La distinción del hecho y del derecho, no es más que relativa y está en función de la política jurisprudencial seguida por el juez. Los hechos no son tomados en consideración, sino en tanto en cuanto la Ley les concede efectos jurídicos. En resumen, el juez de la casación actúa hoy de la manera siguiente:

a) Controla la materialidad de los hechos.

b) Verifica su calificación jurídica.

El Consejo de Estado, felizmente, concibe su función de juez de la casación de un modo muy flexible, y que depende del valor de las jurisdicciones, cuyas decisiones le son sometidas; sin embargo, su acción no se confunde con la del juez del exceso de poder. Ciertamente se ha aproximado a ella en la medida en la que los miembros de los Tribunales administrativos que le están subordinados tienden a conducirse más bien como administradores que como jueces. El interés público no ganaría nada en una generalización del exceso de poder, que convertiría al Consejo de Estado en juez en primer y último grado, dedicándole a tareas extrañas, con el descuido de las que le son propias.

* * *

En sus notas de jurisprudencia, «La Revue du Droit public» se ocupa en este número de la importante cuestión de la huelga de los funcionarios. El autor de la nota, Marcel WALINE, señala cómo antes de 1946 la posición de la jurisprudencia francesa respecto a la huelga de los agentes de servicios públicos, era categórica, la huelga no constituye un delito penal, pero sí una falta grave que podía significar la destitución de los funcionarios, incluso sin la previa notificación del expediente. El Consejo de Estado fundaba esta solución en la resolución de 7 de agosto de 1909 (WINCKELL) en la ruptura de un pretendido contrato de función pública. En el asunto Minaire abandonó esta errónea justificación para fundarse en la continuidad esencial del servicio público, a la cual se ha comprometido el funcionario.

Esta postura del Consejo de Estado ha continuado hasta 1947. A partir de esta fecha, se han invocado dos leyes que podían privar de su valor a esta jurisprudencia anterior: la Ley de 19 de octubre de 1946, que fija el Estatuto general de los funcionarios, y el preámbulo a la Constitución de 1946. El autor opina que en cuanto a la primera, es fácil excluirla de la discusión, ya que, aun aceptando el derecho a sindicarse

de los funcionarios, no implica en modo alguno el derecho a la huelga.

Con estos datos, importa saber si la proposición del preámbulo de la Constitución de 1946, que dice «el derecho de huelga se ejerce en el cuadro de las leyes que lo reglamentan», es suficientemente precisa para aplicarse antes de la promulgación de las leyes que reglamenten el derecho de huelga. Se ha dicho que a partir del preámbulo, la huelga es ya un derecho. A juicio del autor, el alcance de esta disposición del preámbulo es doble: primero, da carácter de constitucional al derecho de huelga, de modo que el legislador puede desde ahora reglamentar su ejercicio, pero nunca suprimirlo completamente; segundo, reserva a la autoridad legislativa el poder de reglamentar este derecho. Se trata, pues, de una disposición suficientemente precisa para ser aplicable, pero sólo con este alcance.

José Antonio GEFAELL.

Revue d'Economie Politique

150, mayo-junio.

A. M. DE NEUMAN: *Le consommateur et les nationalisations de l'industrie britannique*. (El consumidor y las nacionalizaciones de la industria británica.) Págs. 237-261.

Se ha creado, en 1948, una Comisión de los Monopolios, aunque sin derecho a actuar en las industrias nacionalizadas. Para estos monopolios públicos o semi-públicos, se ha constituido, además, en cada caso, una organización que pretende proteger a los consumidores.

Es precisamente al estudio de la eficacia de tales medios de protección a lo que el autor consagra este trabajo. Estima, de antemano, que la defensa del consumidor en las industrias nacionalizadas rebasa los límites de la economía y pasa a constituir una excelente presa para el político. Un verdadero ejército de personal remunerado tiene encomendada la misión de defender en todo el país los intereses de los consumidores,

intereses que parecen preocupar a todos. Hasta el momento, han sido, sin embargo, tan poco discutidos como el problema vecino de la información acerca de la marcha de las industrias nacionalizadas, pese a que el Lord President of the Council, Herbert MORRISON, haya asegurado que si algo temía era precisamente que el consumidor no pudiese hablar suficientemente alto. DE NEUMAN cree que, de todos modos, es difícil figurarse a los consumidores tomando una decisión realmente amenazadora porque ciertos artículos no se les ofrezcan a la mitad de los precios actuales, por ejemplo, aunque MORRISON estime que hay que «animar a los consumidores a mostrarse enérgicos y a velar por sus intereses».

Bajo la rúbrica «defensas indirectas del consumidor», analiza DE NEUMAN los instrumentos que con tal finalidad fueron creando las leyes nacionalizadoras. Ocupa el primer lugar el Ministro correspondiente, que tiene el deber de considerar las cosas desde el punto de vista del interés nacional, del que el del consumidor forma, naturalmente, parte. Pero es poco probable —piensa el autor— que un Ministro personalmente responsable del éxito de una industria nacionalizada, en caso de un conflicto entre el interés de la administración de esta industria y el de los consumidores, resuelva en contra de dicha administración.

Viene, en segundo lugar, la proclamación de ciertos derechos del consumidor, hecha por las mismas leyes de nacionalización, como la de 1947 acerca de la electricidad y la del mismo año sobre los transportes, cuyas diversas normas protectoras recoge y examina DE NEUMAN para llegar a la conclusión de su notoria insuficiencia.

En tercer lugar, el consumidor está defendido por la autoridad judicial, en cuanto puede reivindicar ante ella los derechos que las leyes nacionalizadoras le confieren, pero, como éstas no han sido demasiado generosas, poco es lo en realidad que le cabe reivindicar.

En cuarto lugar está protegido el consumidor por la competencia que implican los sucedáneos; y, por último, si la injusticia es flagrante, puede también conseguir que se repare gracias a la publicidad que la prensa pueda dar a su

caso, por las cuestiones presentadas a la Cámara de los Comunes. Pero todas estas defensas indirectas no producen verdaderamente el efecto de que el consumidor se encuentre demasiado bien protegido.

El autor se ocupa, a continuación, de las defensas específicas, representadas por aquellos Consejos de Consumidores que MORRISON anhelaba fuesen «poderosos», «insistentes en obtener los datos para enjuiciar los casos específicos», dotados «de espíritu crítico, en el buen sentido de la palabra», y capaces de «presentar a los Ministros y al público informes francos». Estos Consejos de Consumidores y los Comités Consultivos estaban destinados a representar a los consumidores ante las administraciones encargadas de las industrias nacionalizadas, aunque luego se pensó en hacerles desempeñar un papel más importante en dichas administraciones, cosa que no se llevó a cabo.

Según las industrias de que se trate, existen Consejos de Consumidores: a), de carácter nacional y regional; b), sólo de carácter nacional, y c) sólo de carácter regional, con Comités locales.

Refiriéndose a los Consejos nacionales y regionales, empieza DE NEUMAN por citar el caso de la industria carbonera, nacionalizada por Ley de 1946, que exige el establecimiento de un consejo de industriales consumidores de carbón y de otro Consejo de Consumidores de carbón para uso doméstico, ambos de categoría nacional. La ley autoriza, además, la creación local de los mismos Consejos. Esta infraestructura no ha sido, sin embargo, organizada, por el poco entusiasmo que el Gobierno parece sentir por ella, y porque, tanto el Consejo nacional de industriales consumidores como el de consumidores para uso doméstico alegan ser innecesaria. Por el momento existe sólo la representación nacional de los consumidores del carbón, que se reúne a puerta cerrada, con lo que la centralización llevada a su grado sumo contrasta violentamente con el deseo de descentralizar la industria, que el Gobierno había proclamado.

En los transportes, en cambio, se va creando gradualmente una consulta a los

consumidores en dos diversos planos, respecto a todo lo relacionado con los servicios del Departamento de Transportes, al que pertenecen los transportes nacionalizados. Se creó un Comité consultivo central, compuesto de representantes de la agricultura, del comercio, de la industria, de la navegación, de los obreros, de las autoridades locales, del propio Departamento Británico de Transportes y de otras personas nombradas por el Ministro competente, lo mismo que lo son los demás miembros. Están también previstos Comités consultivos de usuarios de los transportes, de categoría regional, aunque sólo se han llevado a la práctica en contados casos. Existe, por otra parte, un nuevo Tribunal de los Transportes que recogió las funciones de otros organismos y que, según la ley, está encargado de examinar los proyectos de tarifas y las peticiones de modificación de las mismas, así como de introducir las enmiendas que el Ministro solicite.

Por lo que respecta a la siderurgia, se proyecta también una representación de los consumidores en dos planos diversos, es decir: un Consejo nacional de consumidores del hierro y acero, y Comités que presenten a aquél informes que afecten a determinadas clases de consumidores definidos, sea por la localidad, sea por los tipos de los productos, etc. Cuando el Consejo de los consumidores de hierro y acero se haya constituido, sus funciones semejarán mucho, en cuanto a su mecanismo, al creado para los transportes, y, en cuanto a las relaciones con los Comités superiores, al sistema implantado en las industrias del gas y de la electricidad.

Refiriéndose a los Consejos de consumidores organizados exclusivamente en el plano nacional, se ocupa DE NEUMAN de la aviación comercial, cuyo Consejo consultivo de los transportes aéreos está encargado de examinar las reclamaciones en punto a tarifas o a los servicios efectuados por las empresas públicas, y los demás problemas que el Ministro le encomiende. Según un reciente informe acerca de la actividad de este Consejo durante dieciocho meses, el número de reclamaciones recibidas resultó muy escaso no obstante haber sido numerosas las cartas dirigidas a la prensa, los ar-

tículos en ella publicados y las preguntas hechas en la Cámara de los Comunes, referentes todas a críticas de los consumidores al funcionamiento de las empresas públicas de transporte aéreo.

Por lo que hace a las industrias del gas y de la electricidad la representación de los consumidores existe *sólo en el plano regional*. Para la electricidad existen catorce Consejos consultivos regionales, a los que hay que añadir otro para el norte de Escocia. Para el gas se han organizado doce. El presidente de un Consejo consultivo nacional es miembro del Departamento regional de la electricidad o del gas, lo que, si, por una parte facilita la información, significa, por otro lado, un peligro de condescendencia en detrimento de los consumidores. Estos Consejos consultivos tienen el derecho a ser informados de las intenciones de los Departamentos regionales, pero no de las de los nacionales. Piensa, sin embargo, el autor que si quisiesen ejercitar sus facultades tal vez se les hiciese saber que tampoco podían serles comunicados los planes regionales por formar parte de un vasto plan nacional, y opina que, aunque varios Departamentos regionales de electricidad pueden ponerse de acuerdo para el suministro de fluido, es muy dudoso que también los respectivos Consejos consultivos puedan entrar en relación para la defensa interregional del consumidor. Los Consejos consultivos del gas y de la electricidad pueden, a su vez, nombrar Comités locales que reciban las reclamaciones de los consumidores de su zona.

DE NEUMAN teme que todos estos Consejos y Comités concluyan por transformarse en agencias publicitarias de los Departamentos, para «enseñar» a los consumidores a comprender mejor los beneficios que reciben de los productores. Si sucediese así —comenta— tendríamos una representación que interpretaría la relación entre el consumidor y el productor en un sentido diametralmente opuesto al que Adam Smith defendía y que prevalece en las situaciones de competencia. Porque se da el caso de que estos Consejos y Comités estén pagados y virtualmente sostenidos por los mismos Departamentos a los que pueden tener que presentar las reclamaciones.

En la práctica, los Consejos de consumidores tienen al corriente de sus actividades a los Departamentos de las industrias nacionalizadas, sea por medio del representante de la empresa pública en esos Consejos, o por tener el deber de informarla directamente, y es muy raro que una reclamación convenientemente documentada pueda llegar al ministro o figurar en la Memoria anual si no cuenta con el apoyo de toda la industria nacionalizada.

Vista la posibilidad de la extensión de ciertos monopolios a un ámbito supranacional —caso del plan Schuman para el carbón y el acero— el autor concluye preconizando el estudio serio de los intereses nacionales de los consumidores y de los medios más apropiados para su defensa. Para este estudio, la tentativa británica no dejaría de ser preciosa como lección y como advertencia.

M. S.,

Revue de l'Institut de Sociologie

Bruselas, abril-junio 1950. Núm. 2:

CHLEPNER, B. S.: *Reflexions sur le Problème des Nationalisations* (Reflexiones acerca del problema de las nacionalizaciones). Págs. 207 a 232.

Empieza sentando que *por nacionalización entiende* —pág. 208— «el hecho de que la colectividad se convierta en propietaria de una Empresa o grupo de Empresas, independientemente de la forma de administración que se adopte». Piensa que el término «nacionalización» es, tal vez, más moderno que la cosa a que se aplica, aunque reconoce que existen diferencias fundamentales entre las explotaciones pública de antaño, aun las de amplitud nacional, y las actuales nacionalizaciones.

Ocupándose de las causas de las nacionalizaciones el autor se fija, sobre todo, en las generales, y analiza los argumentos, tanto de los propugnadores como de los adversarios del sistema, empezando por el de la tendencia del desarrollo económico actual al monopolio,

y el peligro que significa el que el monopolio se encuentre en manos de Empresas privadas. Pero fuera de los monopolios legales —advierte— el verdadero monopolio se da en contados casos, presentándose más bien los de oligopolio, que no excluyen en modo alguno la competencia, sino que, a menudo, la hacen más intensa entre el escaso número de productores consagrados a la misma rama industrial. Piensa CHLEPNER que el argumento del monopolio, por lo que impresiona a la opinión pública, es «un llamamiento hecho a la emoción, mucho más que al análisis económico» —página 212—.

Respecto al alegato que en favor de la nacionalización se hace recurriendo a la necesidad de coordinar y de centralizar la producción en ciertas ramas vitales, como la carbonera, le parece al autor más convincente en Inglaterra que en Francia. Por lo que hace a este país, tampoco admite el argumento de la necesidad de modernizar una rama industrial, como la eléctrica, mediante recursos que la iniciativa privada sería incapaz de allegar.

Se ha invocado, asimismo, como motivo de las nacionalizaciones, la necesidad de cambiar la mentalidad de las masas obreras y de crear un espíritu de colaboración entre la dirección y el personal de las Empresas. Esta cuestión, que el autor califica de asunto de psicología colectiva, es la que le parece del máximo interés, pues más que los alegatos de índole económica es el cambio experimentado por la mentalidad pública el que ha determinado la amplitud del movimiento nacionalizador.

Desde hace por lo menos un siglo se viene desarrollando una actitud crítica del régimen económico y, poco a poco, se ha ido formando una «élite» nueva que se cree capaz de ponerse al frente de los negocios, sustituyendo a los grandes capitanes de industria. Pero esta «élite» pretende colocarse no al frente de los negocios, sino al frente de la economía, para lo que precisa el apoyo estatal. Esa sustitución de la dirección de los negocios por la dirección económica implica instituciones más o menos oficiales, lo que hace surgir todo el problema de la economía dirigida, del que

las nacionalizaciones no constituyen sino la forma extrema» —pág. 215—.

Más recientemente en Francia se habló también de la «nacionalización como sanción» impuesta a los industriales colaboracionistas. Piensa CHLEPNER que no es menester subrayar el poder emotivo que este argumento tuvo en la atmósfera psicológica de la postguerra —página 216—.

Otras nacionalizaciones de Empresas, llevadas a cabo en este mismo periodo, se explican por la desaparición de sus propietarios, tal es el caso de las industrias pertenecientes a los alemanes expulsados de Checoslovaquia y de las de los judíos desaparecidos en circunstancias trágicas; sin que quepa desdeñar tampoco el ejemplar influjo del sistema de la Rusia «liberadora». El autor opina que, en todo caso, debe concederse preponderante importancia a los factores psicológicos y a la «mistica de las nacionalizaciones» surgida en ciertos medios.

Al tratar de establecer la *diferencia entre nacionalización y socialización*, se pregunta lo que en realidad es la economía socialista y consigna la evolución que este ideario experimenta hasta que el término «socialismo» concluye por tomar el sentido preciso de apropiación de los bienes de producción por la colectividad; el «public ownership of the means of production», según la fórmula del partido laborista inglés. En este sentido —dice— socialismo es sinónimo de colectivismo, y la nacionalización podría ser considerada como equivalente a una socialización parcial, aunque este concepto no deje de entrañar una contradicción en sus términos, ya que la base de la doctrina socialista la constituye precisamente la idea de una economía organizada y coordinada, capaz de reemplazar al régimen de la producción capitalista. Por eso la nacionalización de una rama de la economía no representa una medida socialista, si las restantes continúan estribando en el principio de la economía privada y, especialmente, cubriendo sus gastos con las ventas y no con recursos estatales.

Pero entre una economía socializada y otra en la que fueron nacionalizados ciertos sectores hay, además de diferencias cuantitativas, otras diferencias de

ambiente; lo que explica la posibilidad de no ser partidario de un régimen socialista y admitir, con todo, nacionalizaciones en una atmósfera política y social que ofrezca garantías respecto a la administración de las Empresas nacionalizadas —pág. 219—. Esas garantías no se dan en aquellas nacionalizaciones llevadas a cabo como un paso hacia la instauración del régimen socialista.

Para inquirir hasta qué punto coinciden los conceptos de nacionalización y de estatización, CHLEPNER examina la forma de administración en las recientes nacionalizaciones francesas e inglesas. Las de Francia fueron realizadas por inspiración socialista. Si el socialismo histórico francés fué siempre antiestatista, hasta el punto de haberse opuesto alguna vez a la extensión de los servicios públicos por advertir en ella un refuerzo del Estado capitalista, el socialismo de la actual posguerra no se mostró menos adversario de la estatificación.

Entre los criterios que se preconizaron para las nacionalizaciones francesas prevaleció el de una administración tripartita compuesta por representantes del Estado, del personal y de los consumidores. Criterio que el autor estima «el más democrático y el más racional», frente a la solución inglesa, que «puede ser calificada de estatista», ya que los organismos directores de las industrias nacionalizadas son designados por el ministro competente. Pero, en la práctica, el sistema británico ha dado mejores resultados que el francés, por las inconsecuencias y aun contrasentidos a que en este último ha llevado la gestión tripartita, y por el modo cómo fueron designados los organismos directores, precisamente en una época en que el Ministerio de la Producción Industrial se encontraba en manos de un comunista y la Confederación General del Trabajo estaba controlada también por el comunismo. Nada debe, pues, extrañar que en la huelga general de 1947 y en la última que afectó a las minas de carbón, algunos administradores contasen entre los huelguistas más extremistas. Los resultados son menos desfavorables allí donde no penetró tan profundamente la política, como ocurre con los ferrocarriles y los Bancos.

En unas consideraciones finales CHLEP-

NER se muestra poco conforme con que, desdenando el terreno de los principios, sólo se discuta la oportunidad de las nacionalizaciones y sus eventuales efectos, sin parar mientes en que la tendencia nacionalizadora constituye una parte integrante de un movimiento más general que tiende a reforzar y acentuar el papel de la colectividad en la vida económica. Quien piense, pues, que ese papel debe mantenerse dentro de ciertos límites, y que la iniciativa privada y la producción para el mercado son los elementos fundamentales de la actividad económica, exigirá en cada intento de socialización la prueba de que resulta indispensable. Pero, además, los argumentos económicos no son suficientes, pues nuestra actitud en materia económica se halla determinada por nuestras inclinaciones filosóficas y morales, y un juicio sobre las nacionalizaciones requiere, antes de ser emitido, la consideración de las repercusiones de aquéllas sobre el régimen político y sobre la estructura de la sociedad en su conjunto —página 226—.

Se ha repetido mucho que cabe socializar la economía o nacionalizar algunas de sus ramas sin caer por eso en la estatización; pero si se examinan los planes de gestión con que se pretende eludir la del Estado, se advierte que todos son demasiado vagos, como no sea el que prevé la administración por los propios Sindicatos obreros y que se concreta en las fórmulas «la mina para los mineros», «el ferrocarril para los ferroviarios», etcétera. El conocimiento de la psicología humana y la experiencia de los últimos años nos enseñan, sin embargo, que también los grupos obreros tienden exclusivamente a la protección de sus intereses, sin cuidarse de los generales.

Otros preconizan la dirección de las industrias nacionalizadas por los productores en sentido amplio, y por los consumidores; pero como todos tendrían que actuar sirviéndose de representantes y como, por otra parte, habría que organizar las relaciones entre las diversas industrias nacionalizadas, sería menester pensar en un poder económico coexistente con el poder político. Todo hace, pues, suponer que sería más lógico hablar de «nacionalización sin politización» que de «nacionalización sin estati-

zación» —pág. 227—, y concluir que si se desea evitar la extensión de las atribuciones del Estado no se debe recurrir a las nacionalizaciones, sino en los casos estrictamente necesarios; mas en éstos ha de ser el Estado el único defensor del interés común. El problema estriba en ver el modo de conseguir que el Estado se limite a las decisiones de orden general, sin que pueda someter a la gerencia de las Empresas a presiones de índole política o administrativa. Pero, en definitiva, el resultado de las nacionalizaciones depende del carácter general de la vida política del país de que se trate; por lo que el enjuiciamiento sólo puede hacerse, en cada caso, una vez estudiadas sus circunstancias.

El autor admite la nacionalización en determinadas ramas y en ciertas condiciones, por ejemplo en los ferrocarriles, teléfonos y correos, donde la técnica no desempeña un papel preponderante y donde más bien se trata de dirigir a un gran número de personas. Respecto a las industrias, cree que la nacionalización es más admisible en la carbonera, si se prueba que aquella constituye el único medio de asegurar la explotación de todos los yacimientos minerales del país.

En cuanto a la nacionalización del crédito, entiende que los Bancos centrales, encargados de una función pública de excepcional trascendencia, funcionaban ya en contacto tan íntimo con los Gobiernos que las recientes nacionalizaciones realizadas en diversos países han venido más bien a satisfacer aspiraciones de ciertos sectores de la opinión pública que a introducir reformas reales. Por lo que hace a los Bancos de depósito, la cuestión presenta otro aspecto, pues si bien es cierto que la generalidad de las operaciones de todos ellos responden a determinados tipos burocratizables; su función especial, es decir, el otorgamiento de créditos, da lugar a operaciones absolutamente individualizadas y en las que las relaciones entre el cliente y el banquero tienen, además, carácter de continuas. Se trata, pues, de actividades antípodas de las rutinarias operaciones de una administración postal, por ejemplo, y que se prestan muy poco a la nacionalización.

Al resumir su precedente exposición insiste el autor en que la nacionaliza-

ción debe constituir una medida excepcional, porque existen además otros instrumentos de política económica, y vuelve a advertir que los efectos de las nacionalizaciones dependen, sobre todo, de la atmósfera política del país de que se trate. Cuando se procede a una nacionalización ha de organizarse —advierte— una administración que sepa imponer su autoridad y que no se halle sometida a los partidos políticos, y por lo que hace a las relaciones con el personal, se ha de huir de que la nacionalización no tenga otra finalidad que la de llenar las aspiraciones de las masas obreras.

CHLEPNER toca, finalmente, la cuestión del influjo de las nacionalizaciones sobre la política económica de los Estados y opina —pág. 232— que el sistema no puede por menos de conducir a un funesto nacionalismo económico, cuando lo que más urge es, precisamente, la unificación económica de Europa, que tan ventajosas consecuencias podría reportar al bienestar de los pueblos.

M. SUAREZ.

El político

Rivista di Scienze Politiche

Año XV. (Nueva serie.) Número 1.
Mayo 1950:

GULIANI, A'essandro: *Recenti studi sulla nazionalizzazione e sulla economia diretta*. Págs. 66 a 69.

La nacionalización de industrias contribuye hoy a las discusiones políticas de la Europa occidental, porque los partidos defienden en ese punto diversas posiciones ideológicas.

La nacionalización que llevó a cabo el Gobierno fascista en 1933, para salvar al sistema bancario italiano revistió un tipo excepcional, consistente en la adquisición por la nación de algunas industrias importantes, como la del acero, pero no directamente, sino apelando a la creación del «Istituto per la Ricostruzione Industriale», el corrientemente denominado IRI. El autor del artículo la-

menta la escasez de literatura que en lengua italiana enfoque el problema de la nacionalización en alguno de sus aspectos, político, jurídico y económico.

El Gobierno laborista, alegando, sobre todo, razones estratégicas, ha ampliado la propiedad pública a diversos sectores de la producción, pese a la enérgica actitud que respecto a algunos de ellos adoptaba el partido conservador británico.

En la Francia de la actual postguerra la nacionalización se preconizó, en cambio, como medida polica contra el capitalismo «culpable», por lo que reviste la forma de una transferencia de determinados conjuntos industriales a ciertos poderosos grupos políticos que alegaban derecho a la dirección de aquéllos. La intervención estatal fué muy escasa hasta que se incrementó en virtud de las leyes de 6 de enero y 17 de agosto de 1948 y mediante la «Commission de Vérification des comptes des Entreprises Publiques». Alude luego el autor del resumen que nos ocupa a la preparación del estatuto general de las Empresas públicas francesas, donde se las clasifica en dos categorías: A) Las de interés público, que gozan de un monopolio de derecho o de hecho, como los ferrocarriles, el gas, el carbón o la electricidad, y B) Las que actúan en régimen de competencia con las Empresas privadas.

Al ocuparse de Italia recoge una referencia al decreto de 12 de febrero de 1948, que asigna al «Istituto per la Ricostruzione industriale» una dotación de 60.000 millones de liras y le somete a un nuevo Estatuto, cuyo artículo 1.º prescribe: «El IRI administra las participaciones y actividades patrimoniales que posee. Corresponde al Consejo de Ministros establecer, en interés público, la orientación general de las actividades del Instituto.» Los representantes de los consumidores y del personal quedan excluidos de la dirección del IRI, así como de la de las Compañías controladas por el mismo.

Las Memorias anuales de esta institución revelan una gran incertidumbre respecto a su política futura y a las ánali-

dades que persigue. Según EINAUDI —apunta el autor de este artículo—, excluidos los propósitos de planificación, parece que el cometido del IRI es el de actuar como fuerza de reserva que permanezca ociosa en las épocas de gran prosperidad económica y sea puesta en actividad en las épocas de crisis.

Pero la nacionalización está ligada al problema, más vasto y discutido, de la planificación económica, que es, por otra parte, un problema profundamente jurídico. Aserción ésta que el autor subraya con palabras tomadas de Georges RIPERT en «Aspects juridiques du capitalisme moderne», París, 1946: «Si es preciso dirigir la economía —dice el catedrático francés— los economistas tendrán sin duda que decir por qué y hacia qué finalidad, pero sólo los juristas podrán decir mediante qué reglas y con qué sanciones. Unos darán el fin, los otros los medios. De nada serviría perseguir un fin que ningún medio permitiese alcanzar.»

Después de dar una idea muy concisa de la obra de RIPERT, que GIULIANI caracteriza de «historia del régimen capitalista a través de sus instituciones jurídicas», dedica unas líneas al trabajo de otro catedrático francés, Jean RIVERO: «Le régime des nationalisations». RIVERO entiende por nacionalización «una transferencia de propiedad de una Empresa o grupo de Empresas, que tiene por objeto eliminar una dirección capitalista y que se hace en provecho de la colectividad».

El artículo de GIULIANI concluye con la reseña a grandes trazos del trabajo de William KAPP: *Economic Planning and Freedom* —publicado recientemente por el «Weltwirtschaftliches Archiv», de la Universidad alemana de Kiel—, en cuyo contenido y desarrollo ve un argumento más para hacer patente cómo el problema de la nacionalización tiene, aparte de sus facetas económica y jurídica, otra faceta moral, por lo que el control de la riqueza tiene de control de la propia vida humana.

M. SUAREZ

**Revue internationale des sciences
administratives**

Núm. 3. Bruxelles. Seizieme année
1950.

SEELDRAYERS, P.: Editorial, *L'Objet d'une science ne peut être que la systematisation d'un point de vue.* Págs. 439 a 445.

El autor se plantea la solución de las críticas formuladas a la expresión «ciencias administrativas» por la imprecisión de su contenido. Las ciencias administrativas están llamadas a realizar la síntesis de disciplinas diversas, políticas, jurídicas, técnicas sobre organización; por ello, rechaza toda discriminación entre publicistas, juristas y organizadores. De aquí, la necesidad para obtener una cultura en ciencia administrativa, de estudiar las ciencias sociales.

Al estudiar cualquiera de los problemas de las ciencias administrativas, se observa una continuidad en las aportaciones. La construcción del conjunto es conforme a las exigencias de la vida social y política, del orden jurídico y del que afecta al rendimiento y a la organización. No cabe, pues, admitir la exclusión de ciertos métodos científicos. Por los múltiples ángulos de vista desde los que pueden ser examinadas las ciencias administrativas, son terreno fecundo para las relaciones entre diversas disciplinas. Ello destaca su título acreedor a estudios doctrinales en los que aparezcan la interconexión de las diferentes disciplinas que concurren.

En una segunda parte señala los aspectos más interesantes de la coordinación administrativa, coordinación «geográfica», de atribuciones y de competencias.

LESPE, Jules: *Quelques réflexions sur les rapports entre l'Etat et le gouvernement local.* Págs. 447-453.

La competencia de las entidades locales se apoya en títulos políticos y jurídicos que difiere en los distintos Estados y en razón también al momento histórico. En cualquier caso, los poderes

esenciales del Estado gozan de suficientes atribuciones para armonizar en lo indispensable la gestión de los intereses generales y la de los provinciales o municipales. En la gestión de los intereses públicos, se han operado transformaciones esenciales en el curso del último siglo: aumento considerable de los intereses públicos que es necesario gestionar; crecimiento del papel del Estado y causas económicas y sociales que ello supone; modificación en el reparto de la gestión entre la esfera de competencia del Estado y las de las entidades locales.

Se ocupa del desarrollo de los intereses llamados intermunicipales, cuya importancia y trascendencia imponen la intervención del legislador para crear el instrumento administrativo capaz de gestionar eficazmente dichos intereses.

Por ello, se afirma que la autonomía no es un hecho jurídico respetable más que en la medida en que corresponda a una realidad social.

Igualmente, formula una crítica de los argumentos en que se apoyan los adversarios de la intervención del Estado por la ruptura de los límites rígidos de competencias, como del procedimiento que sigue el Estado al atender a la satisfacción de los intereses, aparentemente locales, censurando la falta de un plan de conjunto, sin principios directores, dejando subsistir lagunas reprobables. Es tiempo —dice el articulista— de que el Estado elabore nuevos criterios jurídicos que den una forma orgánica adecuada a todos los servicios públicos en relación con las necesidades contemporáneas.

RUQUOY, Henri: *Quelques aspects fondamentaux du phénomène administratif.* Págs. 455 a 463.

La necesidad de la Administración es una necesidad poco sentida por los particulares.

Sin embargo, el interés de la mayoría permanece como el fin primero y la razón de ser del servicio público. Únicamente las necesidades del cuerpo social y los servicios que conviene ofre-

cerle, justifican la existencia concreta del servicio administrativo.

El servicio da origen a las nociones de *función, empleo, grado*, que representan una misma entidad tomada bajo tres aspectos diferentes: *activo, subjetivo y objetivo*.

El modo de realización práctica de las nociones señaladas, puede servir de índice valorativo de la organización administrativa y de su puesta en práctica para satisfacer las necesidades reales de la comunidad.

CARMOY, Guy de: *Thoughts on Some administrative problems of international organisations*. Páginas 467 a 478.

El estudio se refiere particularmente a los problemas del reclutamiento del personal de las organizaciones administrativas internacionales, por su heterogeneidad, métodos, inspiraciones e ideales.

La limitación del número de candidatos, las dificultades en la fijación de las retribuciones por la diferencia de nivel de vida que presentan los distintos países entre sí y la conveniencia de evitar un monopolio de ciertas funciones por los empleados o agentes de una misma nacionalidad; son, entre otras, las cuestiones que se plantean y sobre las que el autor formula soluciones armónicas.

Le mouvement des idées et des faits. Páginas. 495 a 554.

En esta parte de la Revista se recogen breves comentarios sobre problemas de Derecho Administrativo y de la Administración pública. Así, las nociones de función, empleo y categoría en los estatutos de los agentes del Estado, en Francia y Bélgica; la coordinación de la actividad de los servicios de estudios y de documentación de las administraciones públicas; la formación profesional de los ciudadanos destinados a la Administración pública en los Estados Unidos; indemnizaciones y primas a los agentes encargados de cumplir funciones superiores a su categoría; las tareas

y la organización de la Oficina Federal central de suministros y del material del Gobierno suizo; modificación del domicilio de socorro en materia de asistencia pública, en Bélgica, y hacia un Estatuto autónomo del urbanismo, en los Países Bajos.

Finalmente, la Revista contiene un repertorio de la organización administrativa; noticias bibliográficas, y la crónica del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

E. S.

The Journal of Politics

Vol. 12. Núm. 2. Mayo de 1950.

WILLIAMS, Francis: *The program of the british Labour Party. An historical Survey* (El programa del partido laborista británico. Ojeada histórica). Páginas. 189 y ss.

El partido laborista británico es un partido socialista, pero no marxista. El hecho de que haya llegado al Poder al final de una guerra que ha dejado a Inglaterra más débil económicamente que en ninguna otra época oscurece las verdaderas dimensiones de su política socialista. Muchas medidas han sido tomadas más bien como consecuencia de las condiciones actuales que respondiendo a un plan deliberadamente socialista. Es necesario hacer esta distinción para así aislar lo que es permanente en la filosofía del partido de lo que se basa en problemas transitorios.

El programa permanente y a largo plazo del laborismo británico, contempla tres objetivos principales: uno, económico; otro, igualitarista, y otro, de reforma social.

El primero parte de la creencia de que la planificación central de la economía y recursos industriales de la nación por el Gobierno es necesaria para el interés de la nación. La aplicación práctica de este principio implica la nacionalización de ciertas propiedades in-

dustriales y el poder regulador sobre el sector privado de la industria (que, después de cuatro años y medio de laborismo, ascendía al 80 por 100).

La defensa de una absoluta igualdad de rentas no ha formado nunca parte del programa socialista. Lo que el partido socialista ha querido llevar a efecto es una sustancial reducción en la diferencia entre las rentas más altas y más bajas de los ciudadanos. El método adoptado implica, de una parte, el incremento en los salarios más bajos, y, de otra, la utilización del impuesto como instrumento de redistribución de la renta nacional. Señala el autor cómo ha aumentado en Inglaterra el número de los que reciben rentas medias (entre 150 y 500 libras anuales) y cómo ha disminuido radicalmente el número de los perceptores de rentas elevadas.

Con respecto a la reforma social, el programa laborista intenta establecer un orden social diferente del sistema capitalista, pero completamente opuesto a la tesis marxista de la inevitable lucha de clases. No se propugna la propiedad pública de todos los instrumentos de producción, sino de los más importantes. Ni se ha utilizado el control obrero como instrumento de nacionalización, prefiriendo encargar la dirección de las Corporaciones nacionales a organismos reclutados sobre la base del mérito y de la experiencia industrial.

Las razones por las cuales el laborismo británico se ha apartado de la teoría socialista continental sólo son comprensibles examinando su perspectiva histórica. Esto es lo que hace a continuación el autor, resumiendo en algunas páginas las influencias y vicisitudes del partido laborista desde su creación como grupo político independiente el 27 de febrero de 1900.

FINER, Herman: *The Reform of British Central Government*, 1945-1949 (La reforma del Gobierno central británico). Págs. 211 y ss.

Se examina la legislación del período laborista, que ha causado más cambios en la Constitución de la Gran Bre-

taña que los Parlamentos de 1832 y 1848. Estas medidas se refieren tanto a materia parlamentaria como a materia gubernamental o administrativa.

a) *Reforma parlamentaria*.—El *Parliament Act* de 1949, en primer lugar, reduce la exigencia de tres sesiones sucesivas a dos y reduce también el veto suspensivo de la Cámara de los Lores de dos años a uno. Su efecto es, pues, debilitar los poderes de esta última. Por lo demás, conserva las facultades que se le fijaron en la Ley de 1911.

En segundo lugar, las reformas han tocado al procedimiento en la Cámara de los Comunes. El Gobierno laborista ha incrementado el número de las Comisiones permanentes, ha reducido el de sus miembros y ha incrementado su jornada de trabajo. El propósito es claro: conseguir pasar más legislación. Reconociéndose la naturaleza económica y social de la nueva era se han establecido ciertos días para discutir en la Cámara el llamado «presupuesto económico», relativo a la política económica gubernamental.

Con respecto a los privilegios de la Cámara de los Comunes, se han dictado reglas para salvaguardar la dignidad e independencia de sus miembros con respecto a presiones exteriores.

Finalmente, hay que señalar las reformas en materia electoral. Con la *Representation of the People Act* de 1948, se ha consagrado el principio de «un hombre, un voto», con lo que se ha abolido el sistema especial de la City de Londres, de las doce Universidades, etcétera.

b) *Reforma del Ejecutivo*.—Por lo que se refiere al uso de Comités, ha aumentado con el Gobierno laborista, con lo que resulta que puede decirse que actualmente los grados superiores del Ejecutivo son tres: Primer ministro y Gabinete, Comités o Comisiones, y los departamentos ministeriales.

En materia de funcionarios, que ascendían en enero de 1949 a 706.580, el Gobierno laborista ha tomado también algunas medidas que miran, de una parte, al reclutamiento más democrático y más inteligente de los funcionarios diplomáticos y, de otra, a una prueba sobre la personalidad y el carácter para el

ingreso en las clases administrativas superiores. Al mismo tiempo se han incrementado los sueldos de los funcionarios, fundamentalmente de la clase superior (*administrative class*) para contrarrestar el efecto competitivo de las corporaciones del Gobierno.

El Gobierno logró la aprobación de la *Ministers of the Crown (Transfer of Functions) Act*. Esta ley permite que la transferencia de funciones de un ministro a otro puede realizarse por Orden en Consejo, sujeta a la negativa del Parlamento. Los títulos de los Ministerios pueden cambiarse por el mismo procedimiento. En cambio, la disolución de un Ministerio y transferencia a otro de sus funciones exige resolución afirmativa del Parlamento para su convalidación.

La *Statutory Orders Act* de 1945 aclaró y simplificó el método mediante el cual ciertos actos legislativos locales eran incluidos en órdenes hechas por un ministro y, por tanto, sujetas a confirmación parlamentaria. Por la *Statutory Instruments Act*, de 1946, el Gobierno ha sustituido por la única designación de «Statutory Instruments» el anterior desorden de «rules», «Orders», «by-laws» y «Orders in Council».

Finalmente, se debe al Gobierno laborista la ley de procedimientos contra la Corona (*Proceedings against the Crown*), de 1947, por la que se permite a los particulares perseguir en juicios a la Corona, la cual se considera responsable por los daños que causen sus agentes.

W. CROUCH, Winston: *Local Government under the british Labour Government* (El Gobierno local bajo el Gobierno laborista británico). Págs. 232 y ss.

Bajo el lema de las «nacionalizaciones» vemos que actualmente se pretenden arrancar en Gran Bretaña ciertas competencias municipales para transferirlas a la nación. No obstante, no puede desconocerse la tradición localista del laborismo británico. Esta tradición se

actualiza ahora al tomar el Poder dicho partido.

El autor estudia, por lo menos, cuatro programas legislativos laboristas que implican importantes consecuencias para el Gobierno local: el primero se concreta en la *Education Act*, de 1944; el segundo deriva del retorno (desnacionalización) de los servicios de fuegos del control nacional al local; el tercero ha sido el nombramiento de una *Local Government Boundary Commission* (para redefinir los límites de condados y burgos); el cuarto deriva de la planificación y reconstrucción de las áreas urbanas dañadas por la guerra.

No es raro que las nacionalizaciones (sobre todo las del gas y electricidad) hayan afectado al Gobierno local. Carbón, gas y electricidad forman la trilogía de industrias básicas que el laborismo quiso nacionalizar. Al mismo tiempo hay que recordar que la propiedad pública de la electricidad comenzó en 1881, precisamente en manos locales. A pesar de la creación en 1926 de la *Central Electricity Board*, la mayor parte de las centrales eléctricas estaban en manos de los Municipios, que necesariamente se han visto afectados por la legislación de 1947, que crea la *British Electricity Authority*. Parecidos efectos, aunque en otro terreno, ha tenido la *National Health Act* de 1947, al pasar a la nación los hospitales, incluyendo los municipales. Finalmente, al período laborista pertenece también la *Local Government Act* de 1948.

PRESTHUS, R. Vance: *Financial aspects of Britain's National Coal Board* (Aspectos financieros del Departamento Nacional del Carbón británico). Págs. 348 y ss.

Se ha creído en América e Inglaterra que el éxito financiero había de ser la medida de la utilidad de la corporación pública. Pero la política socialista actual ha relegado este criterio tradicional a un lugar secundario. Para el socialista puede existir una fundamental disparidad entre el fin de servicio público y la sibinsuficiencia financiera.

No obstante, y con relación al *National Coal Board*, es indudable que la única forma de lograr una verdadera autonomía, a pesar de su status corporativo, es siendo financieramente independiente.

El autor analiza las causas que dificultan e impiden esta independencia, sobre todo debido a que la rehabilitación de la industria británica del carbón sólo puede lograrse con la ayuda de los fondos públicos.

Consecuencia de esto es que, a pesar de que se ha querido que el *Coal Board* funcione con criterios de empresa comercial, es lo cierto que, a diferencia de las Corporaciones anteriores a la guerra, ha de someter sus planes relativos a ampliación de capital a la aprobación ministerial. Cualquier inversión de capital ha de ser también conocida por el Gobierno; este es el destino y papel de las Corporaciones públicas en régimen socialista.

Intentando determinar la verdadera situación financiera de *Coal Board* se examinan por el autor sus fondos de reserva, sus procedimientos contables y sus poderes, entre ellos la policía de los precios. Finalmente se llega a la conclusión de que, a pesar de sus facultades, de su carácter de persona jurídica, de sus formas comerciales y de la exención de presentar sus presupuestos al auditor general, es lo cierto que no goza de una amplia autonomía. A ello ayuda el concepto socialista del control centralizado sobre la economía que actúa en el sentido de restringir la tradicional autonomía de la Corporación pública británica.

F. G. F.

Soziale Welt

Dortmund, enero 1950. Cuaderno 2:

JOHANSEN, Tor Norman: *Das Sozialisierungsproblem in Schweden im Spiegel der Partei ideologie*. (El problema de la socialización en Suecia,

según se refleja en la ideología del Partido). Págs. 96 a 99.

Aunque las exigencias de los partidos políticos permanezcan textualmente invariables, sufren, en realidad, transformaciones en su contenido, impuestas por el desarrollo general de los acontecimientos. Tal ha ocurrido con el gran problema de la socialización, que no fué concebido siempre de idéntica manera, aunque literalmente haya continuado planteándose en sus primitivos términos.

En un documentado libro *Den svenska socialdemokratins ideutveckling* —La evolución ideológica de la democracia social sueca—, Herbert TINGSTEN ha estudiado las transformaciones que el concepto de socialización experimentó en Suecia en el transcurso de los años bajo el influjo de la evolución histórica. Su punto de arranque lo constituye el programa primitivo del Partido socialista sueco, redactado bajo la influencia de MARX y consistente en poco más que una traducción del programa alemán.

Pero para comprender la actual propaganda socialista en Suecia es menester hallarse al tanto de la evolución ideológica del Partido. En un comienzo se subrayaba la importancia del logro del Poder y la urgente necesidad de la socialización y se pensaba que el tránsito del capitalismo al socialismo, como sistemas antagónicos, se podría realizar de manera súbita, por medio de una revolución.

Esta creencia se fué modificando a medida que el tiempo transcurría, para ser reemplazada por el convencimiento de que la socialización sólo podía ser llevada a la práctica por etapas, debiendo comenzar ya antes de hacerse el Partido con el Poder de una manera total y absoluta. El cambio de modo de pensar se explica porque los socialistas, una vez que hubieron conseguido cierta posición política ventajosa, se vieron obligados a formular planes concretos, y así, el programa de 1920 incluyó como primera medida de socialización la de los Bancos y la de los grandes consorcios industriales. El Comité para la Socialización, constituido en 1920 y subsistente hasta 1935, tenía como cometido

el estudio de la socialización y de todas las cuestiones por ella planteadas. Pero en la práctica nada se hizo.

Mientras los socialistas suecos no consiguieron una participación suficiente en el Poder, exigían la posesión absoluta de los medios de producción, para su uso común, pero cuando su influjo aumentó se contentaron ya con preconizar el control de las pequeñas explotaciones, exigiendo únicamente la socialización de las grandes. Sin embargo, en los años que precedieron a la última contienda fueron retrocediendo hasta conformarse también con el mero control de estas últimas. En este caso la explicación no está, tal vez, en una pura transformación de la ideología, sino que hay que buscarla en la crítica situación mundial y en el designio de evitar que la producción sufriese una merma que la repentina socialización no podría por menos de acarrear.

Desde que el Partido socialista actúa en Suecia, viene confiando la realización de algunos de sus objetivos a determinadas medidas de política social, pero éstas ocuparon al principio un segundo plano, mientras que el interés máximo se encaminaba a la rápida implantación del socialismo. Hoy las cosas han variado y muchos socialistas suecos vuelven a concentrar sus esfuerzos en la reforma social, intentando llevarla a cabo allí donde sea posible, como un paso más hacia la sociedad socialista del futuro.

Ya en el período de la lucha política comprendieron los socialistas suecos que la sociedad era algo más complicado de lo que pensaban y se percataron de lo importante que era ganar la adhesión no sólo de los obreros, sino también de las demás clases sociales para poder alcanzar la mayoría en el Riksdag (Parlamento), lo que sólo resultaba factible modificando el programa del Partido. Mientras que al principio se intentó llevar también a cabo la socialización de la agricultura, mediante la creación previa de grandes explotaciones rurales, se desistió muy pronto de ello pensando en granjearse las simpatías de los pequeños campesinos, a los que se procuraba además proteger fomentando sus cooperativas. Simultáneamente se buscaba la adhesión del elemento artesano, al que se otorgaron diversas ventajas.

Uno de los objetivos primordiales de la socialización lo constituye hoy en Suecia el convertir a los obreros en propietarios de las explotaciones en que laboran, mientras que en un principio, cuando se hablaba de «democracia económica», no se entendía por tal sino el hecho de que el obrero pudiese participar en la discusión y solución de pequeños litigios laborales. Pero los obreros suecos parecen haberse dado ya cuenta de que «la democracia económica» no es más que un tópico y muestran escaso interés en todas las cuestiones que con él se pretenden enlazar y resolver.

M. S.

ULTIMAS PUBLICACIONES
DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
PLAZA DE LA MARINA ESPAÑOLA, 8. - MADRID

- TEORIA Y SISTEMA DE LAS FORMAS POLITICAS, por FRANCISCO JAVIER CONDE. 2.^a edición. 205 págs. Precio : 30 ptas.
- MATRIMONIOS ESPAÑOLES ANTE TRIBUNALES FRANCESES, por ERNST MEZGER y JACQUES MAURY. 59 págs. Precio : 12 ptas.
- LA AUTORIDAD CIVIL EN FRANCISCO SUAREZ, por el P. MATEO LANSEROS. 246 págs. Precio : 45 ptas.
- ESTUDIOS RELIGIOSO-SOCIALES, por SEVERINO AZNAR. 375 págs. Precio : 45 ptas.
- LA REVOLUCION ESPAÑOLA Y LAS VOCACIONES ECLESIASTICAS, por SEVERINO AZNAR. Precio . 60 ptas.
- LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA, por MARIANO GONZÁLEZ ROTHVOSS y GIL. 247 págs. Precio : 30 ptas.
- LOS ORIGENES DE LA CIENCIA POLITICA EN ESPAÑA, por JUAN BENEYTO. 414 págs. Precio : 50 ptas.
- LA JURISPRUDENCIA NO ES UNA CIENCIA, por J. H. KIRCHMANN. (Traducción y Prólogo de Antonio Truyol y Serra.) 83 págs. Precio : 10 ptas. (Colección «Civitas».)
- EPITOME DE LA HISTORIA DE MARRUECOS por MOHAMED BEN AZZUZ. 269 págs. Precio : 25 ptas.
- DERECHO CIVIL DE ESPAÑA, por FEDERICO DE CASTRO. 2.^a edición, corregida y ampliada. Precio : 125 ptas.
- CURSO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO, por URCISINO ALVAREZ. Primer fascículo. Precio : 25 ptas.
- TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO DE TRABAJO, por MIGUEL HERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Magistrado de Trabajo y Abogado. fiscal. 4.^a edición. Precio : 100 ptas.
- LA REPUBLICA, de Platón. Texto griego y versión castellana de José Pabón y Manuel Fernández Galiano. La obra consta de tres volúmenes. Precio de la obra completa : 200 ptas. Edición de bibliófilo, en papel hilo, tirada numerada del 1 al 100. Precio : 400 ptas.
- EL IMPERIO HISPANICO Y LOS CINCO REINOS, por RAMÓN MENÉNDEZ PIDAL. Sinopsis de dos épocas en la estructura política de España. (Colección «Civitas».) Precio : 20 ptas.
- ¿CRISIS DE LA SOCIEDAD ANONIMA?, por FEDERICO DE CASTRO. Precio : 10 ptas.
- HISTORIA DEL DERECHO NATURAL Y DE GENTES, de JOAQUÍN MARÍN y MENDOZA, con prólogo de Manuel García Pelayo. Precio : 10 ptas. (Colección «Civitas».)
- HISTORIA DE LA FILOSOFIA POLITICA, de GUNTHER HOLSTEIN. Precio : 60 ptas.
- EL SEGURO DE ENFERMEDAD Y SUS PROBLEMAS, por ENRIQUE SERRANO GUIRADO. 510 págs. Precio : 60 ptas.

¿QUE ES EL ESTADO LLANO?, precedido del ENSAYO SOBRE LOS PRIVILEGIOS, por EMMANUEL JOSEPH SIEYES. Con prólogo de Valentín Andrés Álvarez. (Colección «Civitas».) Precio: 25 ptas.

EL POSITIVISMO EN LA FILOSOFIA DEL DERECHO CONTEMPORANEO, por FELIPE GONZÁLEZ VICÉN. Precio: 12 ptas.

EL PACTO DEL ATLANTICO, por CAMILO BARCIA TRELLES. Precio: 90 ptas.

OBRAS EN PRENSA

CLASICOS POLITICOS

LA POLITICA. ARISTÓTELES. Edición bilingüe, estudio preliminar, traducción y notas por Julián Marías.

LA REPUBLICA DE LOS ATENIENSES, del Pseudo Genofonte. Edición bilingüe, estudio preliminar, traducción y notas por Manuel Fernández Galiano, catedrático de Griego de la Universidad de Madrid. Prólogo de M. Cardenal Iracheta.

LA RETORICA. ARISTÓTELES. Edición bilingüe, estudio preliminar, traducción y notas por Antonio Tovar Llorente, catedrático de Filología Latina de la Universidad de Salamanca.

GORGIAS. PLATÓN. Edición bilingüe, estudio preliminar, traducción y notas por Julio Calonge, profesor de Griego de la Universidad de Sevilla, y José M. Pabón, catedrático de Latín de la Universidad de Madrid.

COLECCION «CIVITAS»

CONSTITUCIONES RIGIDAS Y FLEXIBLES, de JAMES BRYCE. Prólogo de Nicolás Ramiro Rico y versión castellana de Rafael Pérez Delgado.

OTRAS PUBLICACIONES

ZUMALACARREGUI, por JOSÉ MARÍA AZCONA.

ESCRITOS POLITICOS, por FRANCISCO JAVIER CONDE, catedrático de Derecho Político de la Universidad de Madrid y Director del Instituto de Estudios Políticos.

OBRAS EN PREPARACION

CLASICOS POLITICOS

ANTOLOGIA DE HOBBS. Edición y Prólogo de MICHAEL OAKESHOTT.

ANTOLOGIA DE BODINO. Edición y Prólogo de FRANCISCO JAVIER CONDE.

ANTOLOGIA DE SUAREZ. Edición y Prólogo de ENRIQUE GÓMEZ ARBOLEYA.

COLECCION «CIVITAS»

LOS FUNDAMENTOS TEOLOGICOS DE LA POLITICA Y LA ECONOMIA, de MÜLLER. Versión castellana y Prólogo de Antonio Truyol Serra.

- LA ESENCIA DE LAS ASOCIACIONES HUMANAS**, de GIERKE. Versión castellana y prólogo de Francisco Javier Conde.
- INTRODUCCION A LA TEORIA DEL DERECHO**, de KANT. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén.
- LOS TRES TIPOS DEL PENSAMIENTO JURIDICO**, de CARL SCHMITT. Versión castellana y prólogo de Francisco Javier Conde.
- UTILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA**, de JHON AUSTIN. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén.
- EL DERECHO NATURAL Y EL DERECHO HISTORICO**, de J. J. BACHOFEN. Versión castellana y prólogo de Felipe González Vicén.

PUBLICACIONES PERIODICAS

- REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS.** Suscripción anual (seis números): España, 100 ptas.; Portugal, Hispanoamérica, Islas Filipinas, Estados Unidos, 125 ptas.; otros países, 150 ptas. Número suelto, 20 ptas.
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA.** Publicación cuatrimestral. Número 1, enero-abril de 1950. Suscripción anual: España, Plazas de Soberanía y Colonias, 75 ptas.; Portugal, Hispanoamérica, Filipinas y Estados Unidos, 95 ptas.; otros países, 110 ptas. Número suelto, 25 pesetas.
- CUADERNOS DE POLITICA SOCIAL.** Desde el núm. 37-38 de la «Revista de Estudios Políticos» se publican independientemente. Precio del ejemplar, 15 ptas. Suscripción anual (cuatro números): España, 48 ptas.; Portugal, Hispanoamérica, Islas Filipinas y Estados Unidos, 60 pesetas; otros países, 75 ptas.
- CUADERNOS DE ESTUDIOS AFRICANOS.** Desde el núm. 37-38 de la «Revista de Estudios Políticos» se publican independientemente. Precio del ejemplar, 15 ptas. Suscripción anual (cuatro números): España, 48 ptas.; Portugal, Hispanoamérica, Islas Filipinas y Estados Unidos, 60 ptas.; otros países, 75 ptas.
- REVISTA DE ECONOMIA POLITICA.** Publicación trimestral. Se ha reanudado su publicación con el núm. 1 del volumen II. Suscripción: España, Portugal y América, 48 ptas. al año; otros países, 60 pesetas al año. Número suelto, 15 ptas.
- CUADERNOS DE POLITICA INTERNACIONAL.** Publicación trimestral. Suscripción anual: España, Plazas de Soberanía y Colonias, 65 pesetas; Portugal, Hispanoamérica, Filipinas y Estados Unidos, 80 pesetas; otros países, 100 ptas. Número suelto, 20 ptas.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Precio del ejemplar..... 25 ptas.

SUSCRIPCIÓN ANUAL:

España, Plazas de soberanía y Colonias..... 75 »

Portugal, Hispanoamérica, Filipinas y Estados Unidos 95 »

Otros países 110 »

P E D I D O S A

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
(Departamento de Distribución)

Plaza de la Marina Española, 8
M A D R I D : - E S P A Ñ A