

## I.—RECENSIONES

BERÇAITZ (Miguel Angel): *Teoría general de los contratos administrativos*, Buenos Aires, 1952. Editorial Depalma, 421 páginas.

Después de BIELSA y de FIORINI, uno de los administrativistas más destacados de la República Argentina (país en donde los estudios de esta rama del Derecho han alcanzado un elevado nivel), es, sin duda, Miguel Angel BERÇAITZ, desde hace varios lustros Letrado asesor de la Municipalidad de Buenos Aires y Profesor adjunto de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la capital de la nación. Es BERÇAITZ sobradamente conocido —no sólo entre sus compatriotas, sino, incluso, en el extranjero— por su ininterrumpida labor científica en las publicaciones jurídicas de la gran República austral, especialmente en «La Ley», en la «Revista de Derecho y Administración Municipal» y en el «Anuario del Instituto de Derecho Público y de Ciencias Sociales y Políticas»; al propio tiempo, es autor de trabajos monográficos tan estimables como *El Código de lo contencioso-administrativo en la provincia de Buenos Aires* (Buenos Aires, 1945) y *Procedimiento administrativo municipal* (Buenos Aires, 1946), entre otros muchos que podrían citarse.

Mas, sin duda alguna, la recién publicada *Teoría general de los contratos administrativos* es, tanto por su materia como por su cuidada elaboración y por la madurez que revela, la más importante de cuantas obras ha producido el infatigable jurista. Ciertamente, no era nada fácil brillar en un empeño que tan reiteradamente ha sido acometido por las más doctas plumas jurídicas europeas: se corría el riesgo de limitarse a repetir lo que otros habían dicho anteriormente, o de extraviarse en vanas pretensiones de originalidad. Y, alternativamente, otros peligros eran previsibles: el de realizar una obra demasiado generalizadora, sin ninguna consistencia real, o, por el contrario, el de atenerse estrictamente a la legislación y jurisprudencia de su patria, encerrándose en un estéril legalismo.

BERÇAITZ ha sabido bordear elegantemente todos estos escollos. En posesión de una completa información sobre el movimiento científico en

torno al tema, no se ha limitado a citar y repetir mecánicamente lo que sus predecesores habían expuesto, sino que, extrayendo lo que de aprovechable había en sus opiniones, ha comparado éstas, depurándolas, para obtener criterios que le sirven de base para una sólida construcción jurídica original; y, por otro lado, sin dejar de tener en cuenta la legislación y jurisprudencia argentinas, su obra es válida para cualquier país, al menos en el estado actual de los estudios administrativos.

Es, desde luego, el autor ambicioso en sus propósitos —con ambición noble y de la mejor índole—, pues no oculta su opinión de que la teoría general de los contratos administrativos no ha sido acometida todavía cumplidamente en ningún trabajo escrito en lengua castellana, toda vez que, sin desconocer los méritos esfuerzos de FERNÁNDEZ DE VELASCO y ALVAREZ GENDÍN, entiende que la obra del primero es susceptible de muchos reparos, y que la del segundo resulta de proporciones harto reducidas; y después de indicar que son, sin duda, los franceses quienes han dedicado mayor atención, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, a la naturaleza particular de los contratos administrativos, en razón de constituir éstos una de las fuentes más abundantes de lo contencioso de plena jurisdicción, observa que fué la necesidad de establecer en cada caso si se estaba o no en presencia de un contrato administrativo, para decidir si, a su vez, correspondía o no a la jurisdicción del Consejo de Estado la solución de los conflictos a que daban lugar, lo que llevó a los autores franceses a la elaboración de una serie de principios, analizados por PEQUIGNOT, aunque dieciocho años antes JEZE había escrito otra obra clásica sobre la materia. Pero, a juicio de BERÇAITZ, tanto PEQUIGNOT y JEZE como, por distintos motivos, BONNECASE y DUGUIT, soslayan la medula del problema, dejando sin desentrañar la verdadera naturaleza jurídica de los contratos administrativos. sin lo cual su teoría general no puede, evidentemente, ser desarrollada en sus últimos extremos.

De aquí que BERÇAITZ, para tratar de llegar a la esencia misma de los contratos administrativos, haya creído indispensable comenzar por el estudio de la teoría general del *contrato*, sin ningún otro calificativo, abandonando el método —hasta ahora habitual— de trasplante al campo del Derecho público de los principios de Derecho privado relativos a los contratos. El sistema, además de su originalidad, representa indudablemente una superación de los viejos procedimientos, y hace posible establecer los verdaderos caracteres del contrato y las analogías y diferencias, e incluso la compatibilidad o incompatibilidad, que presentan los contratos realizados entre la Administración pública y los particulares cuando la primera se coloca en un plano de desigualdad jurídica con su cocontratante.

Sin duda esta idea, de la que arranca toda construcción jurídica de la obra comentada, es la más fecunda, en consecuencias de cuantas contiene la misma. Y, a nuestro juicio, responde, por su parte, a una

concepción (incluso, en muchos casos, puede denominársela, con más precisión, *sentimiento*), que cada vez arraiga más en la mente de los juristas modernos: nos referimos a la necesidad de una teoría general del Derecho, de una introducción o parte común al mismo, que recoja conceptos y técnicas que no son propios ni peculiares de ninguna disciplina jurídica, sino pertenecientes al acervo común de todas o a la mayor parte de ellas. El pensamiento no es nuevo, desde luego, pues ha sido propugnado desde el siglo pasado por los juristas germánicos, y en Italia, España y otros países ha existido un movimiento en pro de él, y aun alguna realización más o menos perfecta, llegándose incluso a publicar varias obras con dicho carácter; pero lo que sí es nuevo, en cierto modo, es que no sean ya solamente los privatistas o los filósofos del Derecho quienes lo propugnen, sino que desde el campo de las más especializadas técnicas jurídicas se sienta y se proclame esta necesidad (1), que, indudablemente, aparece latente en el libro de BERÇAITZ.

Por ello, éste, partiendo de tal base, se ha visto obligado a detenerse en la evolución del contrato desde el Derecho romano hasta la época contemporánea, lo cual, a su vez —según confiesa—, le ha enfrentado «con el intervencionismo del Estado y su hermano menor, el dirigismo contractual, y lógicamente, con la llamada crisis del contrato y su desconcertante publicitación». Certeramente observa también el abismo que media entre el contrato de Derecho privado basado en la libertad y autonomía, tal como era concebido desde la época romana hasta 1850, con el contrato de Derecho privado tal cual es en 1950.

Establecida así la existencia de un género, «contrato», y de dos especies, «contrato de Derecho privado» y «contrato administrativo», BERÇAITZ ha procurado expresar sus notas diferenciales, deteniéndose en el análisis de las diversas teorías elaboradas en Francia alrededor de los famosos *arrêts* del Consejo de Estado. Y, llegado al punto muerto de la doctrina de la «cláusula exorbitante», entra en «el verdadero camino que conduce a la esencia del problema y que soluciona todas las dificultades que durante mucho tiempo han dado origen a rechazar de los cuadros del contrato el vínculo que une a la Administración pública con las personas que se ligan voluntariamente con ella en un plan de subordinación jurídica». Por eso destaca como elemento característico y fundamental del contrato administrativo el establecimiento de una relación jurídica de subordinación con la Administración pública, mediante un acto de propia voluntad de quien se obliga con ella, y, precisamente, este

---

(1) El ejemplo significativo es el de CARNELUTTI, una de los personalistas más originales y profundos de todos los tiempos, que, desde el rincón acotado de su especializada parcela jurídica, ha remontado su vuelo hasta el campo más vasto de la ciencia común del Derecho, elaborando su *Teoría general del Derecho* (traducción española, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1941), y lo ha verificado, además, sin construir «filosofía jurídica», como con cierta reticencia él mismo proclama.

estado de subordinación, de desigualdad jurídica, tiene su origen en la desigualdad de propósitos perseguidos por las partes en el contrato administrativo: el particular tiene un fin económico privado; por el contrario, la Administración pública tiene un fin de interés público, esto es, que las necesidades colectivas sean satisfechas, o no se creen obstáculos para su satisfacción, conforme al viejo principio *salus populi, suprema lex esto*.

De aquí derivan todas las modalidades particulares de los contratos administrativos relativas a sus elementos, a sus caracteres, a sus efectos, a su ejecución y a su rescisión, las cuales son estudiadas en sus diversos aspectos en sendos capítulos de la obra, en los que vierte BERÇAITZ no sólo el fruto de muchas horas de estudio, sino también el de su larga experiencia de treinta años como Asesor de la Administración pública municipal. De aquí, también, que los contratos administrativos sean diferenciados nítidamente de los contratos de Derecho privado, y que aquéllos sean caracterizados o definidos en un doble aspecto: por naturaleza, son contratos administrativos los celebrados por la Administración pública con un fin público, o que, en su ejecución, pueden afectar la satisfacción de una necesidad pública colectiva, razón por la cual están sujetos a reglas de Derecho público exorbitantes del Derecho privado, que colocan al cocontratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica; pero también son contratos administrativos, aun cuando no por naturaleza, aquellos que el legislador ha sometido a reglas de Derecho público exorbitantes del Derecho privado, que colocan al cocontratante de la Administración pública en una situación de subordinación jurídica, a pesar de no celebrarse con un fin público, ni afectar, en su ejecución, la satisfacción de una necesidad pública colectiva.

La definición de ambos tipos de contratos administrativos que acabamos de transcribir es una síntesis acabada de toda la labor analítica y constructiva que realiza el autor y que es tan digna de encomio en tantos aspectos. Por ello —y sintetizamos así nuestro juicio crítico— el libro de BERÇAITZ merece realmente ser conocido y estudiado y ocupar un lugar preferente en las bibliotecas de los estudiosos del Derecho, porque significa una evidente originalidad en la bibliografía que hasta el momento actual se había publicado sobre la materia, tan llena de interés y fecunda en consecuencias, de los contratos administrativos.

José M.<sup>a</sup> VILLAR Y ROMERO

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*.—Premio «Calvo Sotelo», 1950. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1952.

La creación del premio «Calvo Sotelo» para trabajos sobre la Administración local ha tenido la virtualidad de fomentar extraordinariamente los estudios de calidad sobre esta materia, hasta el punto de que algunos de ellos son ya suficientes de por sí para justificar la institución.

Sobre el tema correspondiente al año 1950, ha sido galardonado el estudio del Profesor CLAVERO ARÉVALO que lleva por título *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*, y que ahora se publica con prólogo del Rector GARCÍA OVIEDO.

Como confiesa el propio autor en la introducción del libro, no ha intentado llevar a cabo un trabajo abstracto sobre los fenómenos de la municipalización y provincialización de servicios, sobre todo en sus aspectos político-administrativo y sociológico. Por el contrario, se ha trazado como su finalidad propia la construcción, sistematización y estudio de los problemas que la municipalización y provincialización entraña precisamente en la Ley de Régimen Local de 1950. Consecuencia de esto es que el trabajo esté presidido por un método que el autor llama «constructivo o jurídico», consistente en extraer de los datos positivos que la Ley proporciona una serie de conceptos y principios que, a la par que sistematizan científicamente la materia, funcionan como elemento de adecuada interpretación de la Ley. Este método se completa con el también llamado por el autor «método comparativo», consistente en examinar las semejanzas y diferencias existentes entre la vigente Ley de 1950 y las que le precedieron, es decir, Ley municipal de 1935 y Estatuto municipal de 1924.

Por lo que se refiere a su estructura, el libro consta de seis capítulos, en los que se va estudiando sucesivamente la evolución legislativa de la municipalización de servicios en España, el concepto y extensión de los mismos en la Ley vigente, la tramitación de los expedientes de municipalización y provincialización, los modos de gestión de Derecho privado. El último capítulo estudia con independencia la empresa mixta como forma de municipalización.

El punto de arranque conceptual, que inspira más tarde muchas de las soluciones propuestas por CLAVERO ARÉVALO, está en la distinción, tomada de la doctrina alemana, entre *Administración de autoridad* y *Administración de empresa*. Estos dos tipos de Administración dan lu-

gar a dos clases de servicios municipales, habiéndose de entender que el campo de aplicación de la municipalización se da únicamente entre los segundos. La distinción está indudablemente bien traída, si bien nosotros estimamos que es de una mayor claridad la establecida, entre otros, por ZANOBINI entre *función pública* y *servicio público*, que, convenientemente manejada, hubiese evitado alguna disquisición como la de la página 62, relativa a si los que CLAVERO llama *servicios de autoridad* pueden o no gestionarse directamente, dado el tenor de los artículos 157 y 158 de la Ley. También se evitaría de esta forma la tripartición de servicios que formula CLAVERO: servicios de autoridad, servicios de carácter económico y servicios gratuitos. La diferencia jurídica entre estos dos últimos tipos es, además, difícil de admitir; simplemente, lo que ocurre es que ciertos servicios que no son susceptibles de ser explotados a los efectos de obtener un rendimiento económico de los mismos, difícilmente pueden ser gestionados mediante la creación de empresas que funcionan según los moldes del Derecho privado. Por eso, con lo que no estamos de acuerdo es con la afirmación de CLAVERO, de que los servicios gratuitos han de ser gestionados *en forma directa por su propia naturaleza*, porque ¿hay algún inconveniente teórico para que estos servicios se realicen por una empresa privada que arrienda sus servicios por un tanto alzado a la Administración local?

Comentando las diferencias existentes entre la Ley de 1935 y la vigente de 1950, llega CLAVERO a la conclusión de que la supresión que en la actual se hace de la concesión como forma de gestión del servicio municipalizado está de acuerdo con la naturaleza de las cosas, no obstante la crítica adversa que la innovación ha merecido a algún autor, como ALBI. La postura de CLAVERO la estimamos aquí absolutamente correcta y es la prueba de que maneja con toda precisión los conceptos necesarios para construir la teoría de la municipalización. Una cosa es el servicio público, y otra cosa el servicio municipalizado; el hecho de que todo servicio público sea municipalizable no puede significar que, efectivamente, esté municipalizado; siendo la concesión una forma de gestión típica de los servicios públicos municipales (por tanto, municipalizables), no se comprende aplicada a los servicios municipalizados.

De estas últimas observaciones podría desprenderse que la exigencia de la municipalización está para CLAVERO en el requisito de que sea la Administración municipal la que *directamente* explote el servicio (ya que la concesión estriba en que la explotación la realiza un particular). Ahora bien, justamente en este punto, CLAVERO se aparta deliberadamente de lo que constituye la doctrina dominante. Para el autor, la afirmación del carácter *directo* de la explotación de los servicios municipalizados, que se señala textualmente en el Estatuto municipal de 1924, en la Ley municipal de 1935 y en el artículo 164 de la vigente Ley, es un mito con el que hay que acabar definitivamente. El examen de las di-

veras formas de gestión de los servicios municipalizados nos demuestra precisamente cómo la gestión directa no es la regla general. Para CLAVERO, la posibilidad de la empresa privada municipal y de la empresa mixta está negando rotundamente el carácter directo de la gestión del servicio municipalizado, ya que en estos casos entre la Administración municipal (o provincial) y el servicio que se realiza se interpone una personalidad jurídica independiente.

Para sustituir la noción criticada, CLAVERO cree encontrar la nota decisiva del servicio municipalizado en el control interno que la Administración local se reserva en los distintos modos de gestión municipalizadora. «Llamamos control interno —dice CLAVERO— a aquel que determina que, en el mayor o menor grado, el Municipio participa en la formación de la voluntad del ente que lleva a cabo la gestión del servicio municipalizado.»

No obstante la agudeza de observación que indudablemente supone la sustitución propuesta por CLAVERO, no llegamos a convencernos definitivamente de que sea falsa la tradicional apreciación de que el servicio municipalizado o provincializado se explota directamente por la Administración local. Ante todo, piénsese en que el artículo 164 de la Ley vigente no habla de *gestionar directamente*, sino de *explotar directamente*, lo cual puede tener su interés si se tiene en cuenta que la nota fundamental en la municipalización o provincialización es la de que la gestión del servicio se realiza con riesgo económico para el Municipio o la Provincia. Es decir, una teoría general de los modos de gestión del servicio público solamente nos permite distinguir entre la gestión realizada por una Administración pública y la gestión realizada por un particular. ¿Hasta qué punto puede incluirse en este último grupo la gestión realizada por una empresa con personalidad jurídica independiente de la Administración, que, en definitiva, no es sino la *forma jurídica* de una masa patrimonial que a ella pertenece? En último término, el riesgo económico de la explotación sigue pesando sobre el Municipio si la sociedad es económicamente una dependencia suya, por lo que, desde el punto de vista económico, al menos, no es ningún disparate hablar de la explotación directa de los servicios municipalizados. Es más: ese control interno de que habla CLAVERO no es sino una consecuencia de la soberanía económica de la Administración sobre la persona jurídica independiente que gestiona el servicio.

Si precisamente hemos subrayado algunos de los puntos en los que no estamos plenamente de acuerdo con la opinión del autor, es para destacar el carácter innovador que en muchos aspectos presenta la obra y, sobre todo, la posibilidad de diálogo que abre. Estamos convencidos de que lo peor que se puede decir de un libro escrito sobre materia tan opinable como la jurídica es que no presenta ningún punto de discusión. El libro de CLAVERO se presta a ella, precisamente porque el autor *opina*

con mucha frecuencia y, hay que reconocerlo, siempre preside sus opiniones un envidiable buen sentido jurídico. Lo cual, en un libro cuya fundamental misión es seguir el texto de una Ley positiva, es seguramente lo que le hace más apreciable.

F. GARRIDO FALLA

JORGE TRISTÁN BOSCH: *Tribunales judiciales o Tribunales administrativos para juzgar a la Administración pública*, Víctor P. Zavalia, Editor; Buenos Aires, 1951; págs., 327.

En estos momentos en que tanto abundan las publicaciones ligeras, en que autores carentes de sólida formación científica emiten alegremente sus opiniones, no puede por menos de ser grata la aparición de una obra seria y documentada, como la que nos ofrece el Dr. Jorge TRISTÁN BOSCH. Porque su obra es una de las poquísimas obras serias que existen en lengua española dedicadas a tratar alguno de los problemas jurisdiccionales de la Administración pública, y en ella revela su autor un profundo conocimiento, no sólo del Derecho argentino, sino del Derecho comparado en general.

*Tribunales judiciales o administrativos* es una obra de tesis. «En ella se pretende demostrar —dice su autor en el prólogo— que no hay razón para mudar nuestro actual sistema de contralor de la actividad administrativa por el Poder judicial, sustituyéndolo por otro en el que la citada misión se encuentre a cargo de Tribunales administrativos de tipo francés.» Y viene a ser respuesta a las reiteradas demandas que se han formulado en la Argentina en favor de la institución de Tribunales administrativos, demandas que se exponen en el capítulo preliminar, destacando la figura del profesor BIELSA, como no podía menos de ocurrir, ya que su obra «ha contribuído grandemente a la extensión en que se ha puesto su punto de vista en ésta como en otras cuestiones» (pág. 20).

Esto no quiere decir que el libro que nos ocupa tenga para nosotros el interés relativo que supone una obra dedicada a estudiar un Derecho extranjero, ya que, aparte de tratarse de un estudio dedicado al ordenamiento jurídico de uno de los pueblos de la comunidad hispánica, TRISTÁN BOSCH ha sabido elevarse de los problemas concretos a los problemas más generales, planteándolos de manera correcta, y ello incluso en los capítulos más íntimamente relacionados con el Derecho argentino, como el dedicado a demostrar la inconstitucionalidad del sistema de Tribunales administrativos con arreglo a la Constitución de aquel país, en



el que se hace un estudio muy completo de la relación existente entre el principio de la división de poderes y la organización de una jurisdicción administrativa, que tanto preocupó a los primeros tratadistas de «do contencioso-administrativo».

El problema de cómo debe organizarse una jurisdicción administrativa —central, en el libro de TRISTÁN BOSCH— es siempre un problema interesante; es más, me atrevería a decir que el más decisivo si queremos que el conjunto de normas jurídico-administrativas sea algo más que un conjunto de declaraciones platónicas que la Administración pueda vulnerar cuando mejor le convenga. Un buen sistema jurisdiccional administrativo supone no sólo una garantía de los derechos del ciudadano (aspecto que más frecuentemente se suele resaltar), sino también una garantía para el propio Estado que no quiera ver adulterado por sus funcionarios el Derecho que él ha promulgado. Precisamente por esto, su delicadeza y complejidad, y también los apasionamientos políticos que ha motivado, de los cuales tenemos no pocos ejemplos en la evolución de nuestro propio sistema. Por ello no puede ser resuelto simplistamente, y es imprescindible conocer profundamente la realidad jurídica y sociológica de la comunidad a la que tenga aplicación el sistema.

¿Son preferibles Tribunales administrativos, o son preferibles Tribunales judiciales? La solución que se adopte ha de partir de un principio fundamental, que ha de considerarse casi como un dogma. Si queremos que esos Tribunales sirvan para algo, han de ser verdaderos «Tribunales», es decir, órganos jurisdiccionales y, por tanto, investidos de independencia y supraordenados a las partes enfrentadas en el proceso que han de resolver, una de las cuales, al menos, será una Entidad administrativa. Una vez cumplida esta condición, exigida por todos cuantos se han enfrentado con el problema sin apasionamiento, lo demás es cuestión que depende sobremanera de las condiciones de cada Estado, como ha reconocido la generalidad de la doctrina española. Y, sobre todo, depende de dos cosas fundamentales:

1.ª De la especialidad de las normas jurídico-administrativas respecto de las ordinarias. Por ello se ha podido decir que fundamento esencial de una justicia administrativa diferenciada de la común ha de ser la existencia de un régimen administrativo especial.

2.ª De la preparación de los Magistrados ordinarios para manejar ese Derecho especial.

TRISTÁN BOSCH, con certero criterio, va examinando en su obra los argumentos que se han manejado en contra del sistema judicial, así como el Derecho comparado, para afirmar que conviene conservar el sistema judicialista dentro de la República Argentina. Ahora bien, para la correcta interpretación de esta tesis en España, creo necesario hacer las siguientes aclaraciones:

a) Que cuando habla de «Tribunales administrativos» se refiere a

organismos que, aun dotados de independencia, no formen parte del Poder judicial, sino del administrativo.

b) Que cuando defiende la tesis de los «Tribunales judiciales», lo que hace es afirmar que los órganos jurisdiccionales a los que corresponde examinar las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo deben estar encuadrados en el Poder judicial. Lo que no afirma TRISTÁN BOSCH es que el personal de esos órganos se reclute de entre los Magistrados ordinarios, sino que señala que el remedio para lograr Magistrados idóneos para resolver las cuestiones administrativas «consiste en crear dentro del Poder judicial Tribunales especiales, como los hay en materia civil, comercial, penal, de minas, etc.» (pág. 125), y poco antes afirma la posibilidad (mejor debería haber dicho *necesidad*) de «que se exija a los candidatos a incorporarse a los Tribunales judiciales a los que se haya atribuido competencia exclusiva en materia contencioso-administrativa los conocimientos técnicos indispensables, y aun la experiencia directa en cuestiones de Administración pública que se juzgue conveniente» (pág. 124).

A nuestro entender, la tesis es irreprochable, y, aun no conociendo a fondo el Derecho ni la realidad argentina, creemos que no hay necesidad de implantar «Tribunales administrativos» (empleo el término en el sentido en que lo emplea TRISTÁN BOSCH), y que órganos enclavados dentro de la organización judicial pueden llevar a cabo perfectamente la decisión de los litigios administrativos, siempre que se exija una preparación especial para formar parte de dichos órganos. «Superada la cuestión de la idoneidad —dice el mismo autor, recogiendo la opinión de BURLICH—, la disputa sobre la implantación del sistema de Tribunales administrativos o de Tribunales judiciales se reduce a un simple juego de palabras», y recogiendo la idea de ANDREOZZI, añade que «si se afirma que los Jueces administrativos tendrán las mismas características que los Magistrados judiciales, ¿para qué crearlos y con ello trastocar lo que es de la esencia de nuestras instituciones?» (pág. 127).

Pero la obra de TRISTÁN BOSCH, aun dirigida a sentar unas conclusiones (consecuencia de su carácter), ofrece una serie de cuestiones interesantísimas que exceden de los límites que parecen desprenderse de su título. De ellos, queremos destacar aquí la magistral exposición que se hace de la evolución del sistema argentino de control de la actividad administrativa en el capítulo primero, estudiando el período hispánico, el de la independencia y el constitucional, tanto en el orden nacional como en el provincial, revelando un profundo conocimiento de la historia de las instituciones jurídicas. Tampoco podemos silenciar el interesantísimo resumen que se hace en el capítulo segundo del recurso por exceso de poder.

De la forma concienzuda y acabada en que se ha estudiado el tema, da una idea suficientemente expresiva la bibliografía que se expone al

#### RECENSIONES

final, y que casi podemos calificar exhaustiva, siendo utilísima para todos aquellos que tenemos interés por los problemas procesales administrativos.

El hecho de que el presente trabajo sea el primero de una serie que anuncia el autor en su prólogo, sobre problemas jurisdiccionales administrativos, y el modo brillante de haberse cubierto esta primera etapa, nos hace esperar con sumo interés los sucesivos que aparezcan.

JESÚS GONZALEZ PEREZ



## II.—NOTICIA DE LIBROS

V. E. ORLANDO y S. LESSONA: *Principi di Diritto Amministrativo*. — Ed. G. Barbèra, Florencia, 1952.

Desde el año 1890, en que Vittorio Emmanuele ORLANDO escribió sus *Principi di Diritto Amministrativo*, se han repetido y agotado las ediciones de esta obra. Esta que aparece ahora ha sido revisada y puesta al día por el Profesor Silvio LESSONA, de la Universidad de Bolonia.

Los especialistas españoles conocen bien el pensamiento y la obra de ORLANDO, y, en este sentido, no es una novedad en lo fundamental el libro que recibimos. Baste recordar, sin embargo, que la obra se divide en ocho libros, que tratan, sucesivamente, de la ciencia del Derecho Administrativo, la organización de la Administración pública (con referencia a los órganos de la Administración Central, a la teoría de las relaciones entre los funcionarios del Estado y a la Administración local), a la actividad de la Administración (jurídica y social), a la defensa contra la acción administrativa (justicia administrativa) y, finalmente, a la teoría de las obligaciones del Estado.

Basta la lectura de las rúbricas que se acaban de citar para que el jurista recuerde la difusión y el predicamento que muchas de las ideas de ORLANDO tienen actualmente en la doctrina española. Piénsese, por ejemplo, en la distinción entre la actividad jurídica y la actividad social del Estado, seguida entre nosotros por ROYO - VILLANOVA; piénsese también en la teoría de la responsabilidad del Estado, en su doble vertiente de responsabilidad directa y

responsabilidad indirecta, tan conocida y citada en los Manuales españoles.

La intervención del Profesor LESSONA parece importante, ya que la obra resulta puesta al día, tanto en lo que se refiere a legislación como a doctrina. No obstante, no ha recabado para sí —estampando su firma— la paternidad de lo que se debe a su pluma.

Posiblemente, el mayor interés de la nueva edición está constituido por las noventa y tantas páginas de la introducción, en que el propio ORLANDO traza magistralmente un cuadro del desarrollo histórico del Derecho Administrativo en Italia, desde 1890 a 1950. En otro lugar de esta misma Revista, publicamos una reseña de estas páginas de ORLANDO, en cuanto han visto la luz independientemente en la *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, que dirige ZANOBINI. A ella nos remitimos.

F. GARRIDO

MICHEL DE JUGLART: *Traité Elementaire de Droit Aérien*. Paris.—Librairie générale de Droit et Jurisprudence, 20, Rue Soufflot (V<sup>e</sup>), 1952. Un tomo en 4.º de 410 págs.

El *Tratado elemental de Derecho Aéreo*, de Michel de Juglart, contiene una documentación copiosa muy cuidada y puesta al día tanto en lo que se refiere a la bibliografía como a legisla-

ción y Jurisprudencia, que lo hace de interés práctico para aquellos abogados que se dediquen a esta especialidad.

Pero si la anterior característica le da un valor indudable a la obra, que es preciso resaltar, es necesario advertir también que el autor nos presenta su tratado con una sistemática clara, en la que quedan comprendidos todos los problemas del Derecho aéreo, y los textos administrativos que los regulan, expuestos de forma comprensible y pedagógica, pues no hay que olvidar que M. de Juglart es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos, en la que está encargado de la enseñanza del Derecho aéreo y que posiblemente su Tratado ha surgido también como base de los cursos sobre esta materia explicados en la citada Facultad.

El Tratado elemental de Michel de Juglart aparece dividido en una Introducción y tres libros, en los que comprende la navegación aérea propiamente dicha, el transporte aéreo y los seguros aéreos.

La Introducción general la inicia con la definición de Derecho aéreo, combatiendo a aquellos que quieren restringirlo al derecho del «Transporté aéreo»; diferencia la navegación aérea de la marítima, para concluir que ambas son cosas muy distintas, pese a adoptarse por la Aviación vocablos de Marina, tales como «navegación», «piloto», «puerto», «escala», «ruta», que pueden dar lugar a confusión; concluyendo la necesidad de la autonomía del Derecho aéreo. Las convenciones aéreas internacionales de Derecho público y privado son objeto de estudio en esta Introducción, así como los órganos de elaboración del Derecho aéreo, tanto en el plano internacional como en el interno francés; los avances de la técnica aeronáutica; el estudio de las grandes líneas aéreas y los problemas que presentan; la aviación comercial, para terminar en el último capítulo estudiando la necesidad de un Código francés del Aire.

El libro I comprende la navegación aérea, estudiando:

Los instrumentos de la misma: la aeronave (definición, caracteres jurídicos, régimen administrativo), reglas de

vuelo, aterrizaje, circulación, aeródromos, policía del aire, la aeronave como instrumento de crédito, el Estatuto del personal aéreo y los aero-clubs.

Los problemas que presenta el dominio de la navegación aérea, tanto en lo que se refiere a los derechos de los particulares como a los derechos del Estado.

Los incidentes de la navegación aérea, tanto en el aspecto de daños causados a terceros en tierra como en lo que se refiere a abordajes y socorros aéreos.

El libro II se refiere al transporte aéreo, haciendo una clasificación de las diversas formas del mismo en una introducción a su estudio, para pasar luego a examinar el derecho francés interno y del transporte internacional.

Por último, en el libro III, es objeto de estudio el seguro aéreo, realizando un detenido examen del derecho francés en esta materia, en el que presenta el riesgo aéreo, la evolución del seguro, los principios que rigen la legislación actual y las formas actuales de esta clase de seguro en la práctica y la necesidad de una reglamentación francesa de esta clase de seguro. El seguro internacional es objeto de otro capítulo, en el que se examinan las tesis favorables a la codificación internacional del seguro aéreo.

La obra aparece presentada por Georges Ripert, antiguo decano de la Facultad de Derecho de París, que asistió al nacimiento del Derecho aéreo, participando en la redacción de las primeras leyes francesas.

JOSÉ LUIS GARCÍA CASAS

GAUDEMET, Paul-Marie: *Le Civil Service britannique* (El Servicio Civil británico).—«Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques». Librairie Armand Colin. París, 1952.

Desde MONTESQUIEU las instituciones constitucionales y administrativas británicas han atraído poderosamente la atención de los estudiosos extranjeros. Es más, muchas veces sólo a los estudios de

éstos se debe la posibilidad de un conocimiento sistemático y lógico de dichas instituciones. Piénsese en los horizontes que a partir del siglo XIX han abierto en el conocimiento de las cuestiones británicas las obras fundamentales de GNEIST, REDLICH y HATSCHKE.

Es ahora un profesor francés el que se ha asomado al otro lado de la Mancha para mostrarnos un ensayo sistemático sobre el régimen de la función pública en Gran Bretaña. Su estudio no es casuístico, sino lógico y sistemático, y, por ende, recomendable para las mentes continentales. Estudia en el primer capítulo la formación y caracteres del servicio civil (civil service). Es indispensable comenzar por un estudio de la evolución histórica, porque sin él no podría comprenderse ninguna institución británica: el servicio civil no es sino el producto de las múltiples aportaciones del pasado. Ahora bien, es realmente a comienzos del siglo XIX cuando se plantea en serio la cuestión de reformar la Administración inglesa acercándola a unos objetivos de honestidad y eficacia que en tiempos anteriores hubiese sido difícil encontrar. Sobre todo se tuvieron en cuenta las reformas operadas en la Administración de la Compañía de las Indias Orientales y en las Universidades donde se introducían por aquella época los exámenes previos a la colación de grados. Se llegó así al informe NORTHCOATE-TREVELYAN publicado en 1855. La consecuencia inmediata fué la sustitución del sistema de nombramiento arbitrario de los funcionarios por el sistema del examen u oposición.

Puede decirse que las reformas que han tenido lugar durante el siglo XX han mirado, de una parte, a buscar la unidad entre los Cuerpos encargados de la función pública y, de otra, a conseguir la democratización de los altos puestos, consecuencia de la nivelación de clases que se está produciendo en la sociedad inglesa.

El autor señala como caracteres actuales del servicio civil los siguientes: Primero, el *empirismo*, en el sentido de que en Inglaterra no existe un estatuto escrito de los funcionarios públicos según el modelo de los continentales; tal

estatuto dimana menos de reglas escritas que de una larga tradición. Segundo, el *tradicionalismo aristocrático* que hace que la función pública esté organizada en categorías, constituyendo compartimientos estancos casi cerrados, que no son sino el reflejo de la estructura aristocrática de la sociedad inglesa; se ha dicho, sin embargo, que las cosas comienzan a cambiar, habiendo dejado de ser la *administrative class* un monopolio de las clases altas de la sociedad inglesa. Tercero, el *liberalismo*, que hace que la burocracia se haya configurado tomando como antítesis, más que como modelo (a diferencia de Prusia y Francia) la organización militar. Cuarto, el *pragmatismo*, que hace que la Administración inglesa busque ante todo la eficacia en su actuación, aplicando al máximo los modernos principios sobre organización y métodos científicos de racionalización del trabajo. Estudia GAUDEMET en el segundo capítulo la composición del servicio civil y la naturaleza del vínculo de función pública. Ante todo, ¿quiénes constituyen el servicio civil en Inglaterra? El Civil Servant no es todo agente del Estado, sino que es precisamente un «servidor de la Corona». Lo difícil es determinar quién tiene tal carácter. A falta de un criterio inequívoco legal o jurisprudencial, puede entenderse por servicio civil «el Cuerpo de funcionarios al servicio de la Corona que realizan funciones dimanantes del poder ejecutivo del Rey, sin ser miembros de las Fuerzas Navales Terrestres o Aéreas de su Majestad, ni titulares de cargos políticos».

El servicio civil está dividido estructuralmente en cuatro categorías, cada una de las cuales constituye, puede decirse, una carrera separada. La primera categoría es la integrada por los funcionarios de la *Administrative Class*. Constituye la cúspide de la Administración inglesa y está encargada «de cuanto toca a la concepción de la política, a la coordinación y mejoramiento de los mecanismos gubernamentales, a la Administración general y al control de los Departamentos ministeriales». La mayor parte de sus miembros se reclutaban precisamente entre los diplomados en Ox-

ford y Cambridge, lo que garantizaba además su procedencia social. El acceso a esta clase desde las categorías inferiores es absolutamente excepcional.

La segunda categoría la constituye la *executive class*, grupo de funcionarios de misión más modesta, ya que se limitan a controlar la ejecución de los reglamentos, siendo también los encargados de la contabilidad. Constituye la tercera categoría la *Clerical class*, que se limita a tareas modestas de preparación de documentos, preparación de informes y vigilancia del personal subalterno. Para ingresar en ella basta el certificado de estudios primarios. Finalmente, la clase subalterna está encargada de los servicios puramente mecánicos. Hay que añadir que hoy día los funcionarios de carácter técnico al servicio de la Administración constituyen también una carrera especial con sus distintas categorías que se denominan *technical classes*.

Desde el punto de vista jurídico es interesante el problema de la naturaleza del vínculo que une al funcionario con la Administración inglesa. No se debe dudar del carácter contractual de dicha relación según el Derecho inglés, hasta el punto de que en el antiguo derecho inglés la muerte del Soberano rompía el vínculo contractual. Hoy día, a pesar de haberse despersonalizado una de las partes contratantes (la Corona sustituye al Rey), la naturaleza contractual no desaparece. La adopción de la teoría contractual tiene sus consecuencias: así no se puede operar una dimisión del funcionario sin el consentimiento de sus superiores; ahora bien, lo más característico en esta materia es el principio general del Common Law de que la Corona no puede, a través de contrato, enajenar sus prerrogativas. De aquí que: Primero. El funcionario inglés puede ser separado *at pleasure*; Segundo. Pueda ser degradado; Tercero. Pueda ver disminuido su sueldo. Como dice el autor, este sistema que teóricamente pudiese parecer peligroso consagrando el arbitrio ministerial, no da lugar de hecho a una situación incómoda del funcionario inglés; Cuarto. La pensión de retiro no es nunca un derecho, sino una concesión graciosa del Tesoro.

Son interesantes las páginas que dedica el autor a examinar los procedimientos de selección para el ingreso de la función pública. Desde luego, el Civil Service recluta a sus funcionarios a través de un sistema de oposición o con curso que consiste en pruebas escritas o en entrevistas orales; ahora bien, lo característico es el tipo de hombre que se trata de descubrir a través de estas pruebas: No se busca al técnico, sino al *gentleman*. Los procedimientos tradicionales fueron, sin embargo, alterados durante el llamado período de reconstrucción posterior a la última Guerra, para poder dar entrada a los combatientes que habían visto interrumpidos sus estudios.

Conviene señalar que alguno de los criterios dominantes en las pruebas de selección inglesa han sido criticados. Se dedica, por ejemplo, una gran importancia al resultado de ciertos tests o pruebas psicotécnicas de medición de la inteligencia. Su valor, sin embargo, debe acogerse con muchos recelos. Como dicen los propios ingleses, aun mal test demuestra generalmente la existencia de un *asno*, pero un buen test no es necesariamente el signo de un *águila*. Cualquiera que sea la especial situación de los funcionarios ingleses, es lógico que también respecto de ellos se puede formular un catálogo de los deberes que les son propios y, consiguientemente, un examen de las sanciones para el caso de su incumplimiento.

El autor examina sucesivamente las siguientes obligaciones del funcionario público *dentro del servicio*: realización de su función, obediencia jerárquica, respeto del secreto profesional, integridad y deber de perfeccionamiento (*training*). Como obligaciones *fuera del servicio*: la prohibición de ocupaciones extrañas al mismo, la prohibición de una actividad política y la dignidad en su vida privada.

Las sanciones son de tres tipos, y en esto no hace el autor más que aplicar el esquema del derecho continental: penales, disciplinarias y civiles. Es interesante con respecto a las segundas que todo el sistema inglés está accionado por el principio fundamental a que ya antes



aludíamos de que la revocación del funcionario puede efectuarse en cualquier momento. No obstante, puede descubrirse una ligera reglamentación del sistema (más consuetudinaria que escrita) por cuanto antes de pronunciarse la sanción se comunica por escrito al funcionario, el cual está autorizado para presentar observaciones orales.

F. GARRIDO

IMBERT, Louis: *L'évolution du recours pour excès de pouvoir (1872-1900)*.— Librairie Dalloz. Paris, 1952, páginas 214.

Aun cuando existen obras fundamentales y acabadas en la bibliografía francesa sobre el «recurso por exceso de poder», nunca deja de ser interesante la aparición de una nueva monografía sobre el tema, sobre todo si se refiere —como la que comentamos— a la evolución del mismo y tiene una base, jurisprudencial, ya que, como se ha dicho insistentemente (y se ha recordado recientemente desde el núm. 7 de esta Revista), el recurso por exceso de poder en Francia es obra exclusivamente del Consejo de Estado, y una de las considerables ventajas de su carácter puramente jurisprudencial es su extrema flexibilidad. Si a estas consideraciones se añade que la obra de Louis Imbert se refiere a la evolución de 1872 a 1900, habremos destacado lo interesante que es su lectura para el perfecto conocimiento de la institución, ya que en ese período es cuando se va a lograr la autonomía del recurso por exceso de poder, tanto respecto de los recursos administrativos como del recurso de plena jurisdicción.

Se divide la obra en dos partes: la primera, dedicada al estudio del desarrollo del carácter jurisdiccional del recurso, y la segunda, dedicada a estudiar el desarrollo de su carácter objetivo.

A su vez, el estudio de la jurisdiccionalización del recurso se hace en dos títulos, en que se expone, respectivamente, la influencia de la misma en su ámbito de aplicación (estudiando la natu-

raleza del acto atacado, la cualidad del recurrente y la excepción de recurso paralelo) y la influencia en el procedimiento (estudiando formas y plazos y la extensión de los poderes del juez frente a la Administración activa).

La segunda parte se divide en tres títulos, estudiándose la influencia del carácter objetivo en la noción de legalidad (eliminación de la legalidad subjetiva y extensión de la objetiva), la influencia en los medios de control (incompetencia, vicio de forma, desviación de poder, ilegalidad del objeto del acto e ilegalidad de los motivos) y la influencia en el procedimiento.

He aquí un resumen de los problemas tratados en esta interesante monografía, en la que se observa un examen exhaustivo de las decisiones jurisprudenciales durante el período que se estudia.

J. G. P.

F. CERRILLO y L. MENDIETA: *Derecho agrario*. — Bosch, Barcelona, 1952. Páginas 223.

Una de las parcelas de la realidad jurídica que más ha despertado últimamente el interés de los juristas ha sido ese conjunto normativo que constituye lo que, con pretensiones de autonomía, se ha llamado Derecho agrario. A veces, la preocupación ha cristalizado en interesantes estudios monográficos; otras, en obras de conjunto, de las que merecen destacarse las producidas por los italianos, que, con su fina sensibilidad jurídica, han sabido captar y sistematizar debidamente los problemas que ofrece la regulación jurídica del agro. Si ya hace varios años habían visto la luz logrados trabajos en este sentido, últimamente, con motivo de la reforma agraria que se intenta llevar a cabo en Italia, los trabajos se han multiplicado.

En España, los trabajos monográficos realizados son muchos; algunos, sumamente ligeros y carentes en absoluto de rigor científico, siendo lamentable la cantidad de Revistas que, dedicadas a estos problemas, consumen gran-

des cantidades de papel inútilmente. Pero otros trabajos, muy pocos, son de positivo valor. Entre estos últimos, podemos citar los estudios de BALLARÍN publicados en esta misma Revista sobre la reforma agraria en Francia (Cf. número 2, pág. 257 y ss.) y sobre la reforma agraria en Italia (Cfr. núm. 5, pág. 299 y ss.). Sin embargo, estudios generales —ni malos ni buenos— no se habían producido. Por ello, el intento de F. CERRILLO y L. MENDIETA de ofrecer un resumen de los problemas fundamentales del Derecho agrario debe ser elogiado, pese a las deficiencias inevitables en una obra que es primera en su género de las que se producen en España.

El libro de CERRILLO y MENDIETA se divide en dos grandes partes. La primera titulada «Introducción al estudio del Derecho agrario», se divide en los siguientes capítulos: I. Concepto y definición del Derecho agrario. II. Contenido. III. Antecedentes históricos del Derecho agrario español. IV. Doctrina autonómica del Derecho agrario. V. Ubicación y divisiones del Derecho agrario. VI. Codificación. VII. Sistema. VIII. Relaciones con otras disciplinas jurídicas. IX.—Relaciones del Derecho agrario con otras disciplinas económicas y sociales. X. Fuentes. XI. Método e interpretación (haciendo especial mención a la irrenunciabilidad de beneficios). XII. El tiempo en el Derecho agrario. Y XIII. Finalidades del estudio del Derecho agrario. La parte segunda empieza por exponer en sus dos primeros capítulos el problema agrario en los distintos países, observándose en los mismos el olvido de Italia, pese a la importancia de la reforma que se está llevando a cabo (lo que hubiera aconsejado una amplia referencia a este país, pese a los límites reducidos del libro), para después estudiar el Derecho español sobre colonización. Estos últimos capítulos, referentes al Derecho español, soy yo el menos indicado para enjuiciarlos, ya que en su gran parte son reproducción de las ideas que yo he mantenido en otras ocasiones (1), ideas que se recogen, unas ve-

ces transcribiendo íntegramente párrafos enteros, a veces citando la fuente; otras, las más, sin citarla. Baste señalar, a título de ejemplo, el apartado 3 del Capítulo XVI, en que se transcribe lo por mí expuesto en el apartado I. A. 2, del trabajo que tengo enviado a la «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», y el apartado 6 del Capítulo XXII, en que se recoge literalmente lo por mí expuesto en el apartado III, epígrafes B, C y D del mismo trabajo.

De esta exposición del contenido de la obra se desprende que no han sido tratados todos los problemas que podrían incluirse en la definición que se da al principio (Cfr., pág. 14), en que se afirma que el Derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural, así como el tráfico consecuente y necesario a la producción. Pero lo que es indudable es que se ha logrado ofrecer la problemática general de esta rama del Derecho en la Introducción y unas líneas generales del problema agrario y de la forma de cómo se está intentando resolver en España.

Para terminar, solo quiero insistir acerca de la útil aportación que supone a la bibliografía sobre Derecho agrario este primer intento de CERRILLO y MENDIETA.

JESÚS GONZALEZ PEREZ

ORLANDO ROCCO: *Función jurisdiccional de la autoridad administrativa en materia de trabajo*. — Universidad Nacional de La Plata, 1952, 106 páginas.

Digna de todo elogio es siempre la tendencia a dar a conocer aquellos trabajos destacados que son fruto a la labor continua de los Seminarios. Ello

en «Revista de Estudios Políticos», número 48, pág. 154 y ss., y *Colonización interior*, trabajo enviado a la «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix».

(1) *La colonización en zonas regables*,

permite conocer la labor de unas instituciones que tanto contribuyen a formar investigadores, y, a la vez, estímulo para los alumnos aventajados que se dedican a tales tareas. Por ello, queremos empezar felicitando al Gabinete de Trabajos prácticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata, al haber iniciado con la obra de que damos noticia una serie de publicaciones con aquella finalidad.

Pero, aparte del valor de toda promesa, esta publicación tiene otra no menos importante: darnos a conocer el alto nivel de los trabajos del Gabinete que, con tanto acierto, dirige el Dr. Jorge Tristán Bosch, honrando a la Universidad a que pertenece.

Para apreciar debidamente el trabajo de ORLANDO ROCCO, nada mejor que estas palabras del Dr. Jorge Tristán Bosch, que figuran en el prólogo:

«Se examina en el mismo, con justo criterio y amplia información, un caso particular en que por vía legislativa se delegaron funciones jurisdiccionales en un órgano del Poder Administrador. Se trata de la Ley 4.548 de la Provincia de Buenos Aires, por la cual se otorgaron al Departamento del Trabajo de la citada Provincia atribuciones para resolver en primera instancia las controversias producidas en los casos de accidentes del trabajo, respecto a la determinación de la incapacidad sobrevenida y al establecimiento del monto de la indemnización a pagar.

Sobre la inconstitucionalidad de esa ley se promovió una ardua controversia. en la que tomaron parte autores de reconocida competencia, funcionarios públicos vinculados al problema y diversos tribunales, incluso la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y la Corte Suprema Nacional, que tuvieron que pronunciarse sobre la validez del sistema adoptado por la ley 4.548.

El valor de todos estos elementos, juiciosamente compulsados por el autor, es desigual. Pocos, entre los que lo precedieron en el análisis del tema, se elevaron al que era necesario hacerlo para poder pronunciarse fundadamente en un sentido o en otro.

El alumno Rocco, que llegó a exami-

nar ese problema sin partir concretamente de él, sino descubriéndolo, luego de haberse compenetrado de los principios básicos de nuestro sistema constitucional en punto al ejercicio de la función jurisdiccional por los distintos poderes del Estado, estaba por eso en inmejorables condiciones para resolverlo en la forma que lo ha hecho.

Su conclusión, afirmando la inconstitucionalidad del texto comentado, en la parte que establece la delegación de funciones jurisdiccionales en la Administración, se anticipó en el tiempo a la sanción de la ley 5.532 (de octubre de 1949), que privó de vigencia a los capítulos VIII y XII de la anterior, suprimiendo así la anomalía que esta última había introducido en el sistema constitucional de la mencionada provincia.

El hecho mismo de esa liquidación práctica del problema de que se ocupa el alumno Rocco en su trabajo, lejos de disminuir, acrecienta, a nuestro modo de ver, su valor. Le ha permitido, en efecto, juzgar todo el proceso vital de una institución jurídica, desde su nacimiento hasta su muerte.»

J. G. P.

*Anuario (1949) del Instituto de Derecho Público y de Ciencias Sociales y Políticas de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral.*—Rosario (República Argentina), 1950, 475 páginas.

Terminado de imprimir a fines de 1950, hasta los últimos meses de 1951 no fué distribuido el Anuario objeto de esta nota, cuya actualidad es, por ello, patente, máxime al no haberse publicado todavía el volumen correspondiente al siguiente año.

El que reseñamos ofrece una muestra muy significativa de la seriedad, altura científica, sólida construcción jurídica y abundante acopio de datos informativos que los estudios de Derecho público han alcanzado en la nación del Río de la Plata. También la probidad científica, pues a pesar de tratarse de traba-

jos de los más reputados especialistas argentinos sobre la materia; no desdeñan aquéllos reconocer lo que es de ajena cosecha, y, con notoria modestia, exaltan ésta, a veces en perjuicio de aportaciones propias e interesantes.

Desde el punto de vista español, es de hacer notar, con satisfacción, el alto aprecio que se observa hacia los juristas y escritores españoles en general, dándoles, incluso, preferencia sobre los franceses, italianos, alemanes o anglosajones. Aunque no faltan las citas de estos últimos, aquéllos aparecen reiteradamente aludidos o transcritos en los distintos trabajos que comprende el volumen: así, se repiten los nombres de POSADA, PÉREZ SERRANO, GARCÍA PELAYO, RUIZ DEL CASTILLO, RECASÉNS SICHES, BENEYTO PÉREZ, etc., entre los tratadistas de Derecho político y Filosofía del Derecho; de ALVAREZ GENDÍN, PÉREZ BOTIJA y PÉREZ LEÑERO, entre los que cultivan el Derecho administrativo, sobre todo en su modalidad social o laboral; de CUELLO CALÓN, entre los penalistas; de QUEVEDO, RIVADENEYRA y otros, entre los clásicos políticos; de ORTEGA y GASSET, MARAÑÓN, D'ORS, AUNÓS, etc., entre los modernos escritores políticos.

La mayor parte de los estudios que comprende el *Anuario* giran en torno a la reciente Constitución argentina, promulgada en 1949, siendo de destacar que muchos de dichos trabajos se refieren a los aspectos sociales que ofrece el texto constitucional, como sucede con el del Dr. Absalón D. CASAS —Director del *Anuario* y con cuya monografía se encabeza éste— relativo a «Expresiones modernas del constitucionalismo social», y con los de MARTÍNEZ LEDESMA, «Contenido social de las reformas constitucionales»; Jorge Enrique MARC, «Hacia una justificación de la

justicia social en la nueva Constitución nacional»; CARDOSO AYALA, «La familia en la nueva Constitución argentina», y Salvador C. VIGO, «Función social de la propiedad»; otros tienen carácter predominantemente teórico, como ocurre con los de CASIELLO, «La dogmática de la nueva Constitución»; Pedro Guillermo ALTAMIRA, «Posición del Estado en la Constitución vigente»; Pedro J. FRÍAS, «El orden público como límite a la reforma constitucional»; Adolfo KORN y LLAFANE, «La Constitución provincial de Buenos Aires y la reforma educacional argentina», y Alberto DOMÍNGUEZ, «La retroactividad de la Ley en el Derecho público argentino». Cierran la Sección primera del *Anuario* tres trabajos de CARRILLO, BARALDI CASAS y GUERREIRO RAMOS, no dedicados a temas constitucionales, sino, respectivamente, al «Derecho administrativo del trabajo», «La formación del Estado moderno» y «Las clases sociales y la salud de las masas».

La Sección segunda comprende dos trabajos: de Luis Alberto CANDIOTI, «En otro aniversario de José Manuel Estrada», y de Miguel Angel BERÇAITZ, «La discrecionalidad en la Administración pública».

Finalmente, contiene el volumen la recensión bibliográfica de diecisiete obras de Derecho político (principalmente constitucional) y administrativo. De este total de obras reseñadas, diez lo son de escritores argentinos y sólo siete de extranjeros; un norteamericano, un italiano, un brasileño, dos franceses y dos españoles, a saber: BENEYTO PÉREZ («Historia de las Doctrinas políticas», Madrid, 1948) y PÉREZ BOTIJA («Curso de Derecho del Trabajo», Madrid, 1948), proporción en la que también se advierte el aprecio hacia los juristas españoles.

José M.<sup>a</sup> VILLAR Y ROMERO

### III.—REVISTA DE REVISTAS

#### Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública

Vol. II, núm. 5, marzo 1952.

ENRIQUE SERRANO GUIRADO: *El requisito del previo pago en el recurso contencioso-administrativo en materia fiscal.* Páginas 5 a 64.

Uno de los administrativistas españoles que más profundamente conocen nuestra Jurisprudencia administrativa es Enrique SERRANO. Sus trabajos sobre cualquier tema del Derecho administrativo ofrecen, junto a otras cualidades de claridad y precisión, la de agotar la Jurisprudencia sobre la materia. El trabajo del que hoy damos noticia no es una excepción. Puede afirmarse que aquél que haya leído dicho trabajo ha leído toda la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el artículo 6.º de la Ley de lo Contencioso, expuesta con arreglo a una completísima sistemática.

Pero el mejor elogio del artículo está en la simple lectura de su Sumario. Ella nos da idea del conjunto de problemas tratados en estas 60 páginas de Enrique SERRANO. Este es el sumario:

1. Fundamento del requisito del previo pago.
2. El requisito del previo pago en la interpretación jurisprudencial.
3. Condiciones previas para la aplicación del artículo 6.º de la Ley de lo contencioso-administrativo:
  - A) Asuntos sobre cobranza de contribuciones y demás rentas públicas o créditos en favor de la Hacienda.
  - B) Cantidad definitivamente liquidada.
  - C) En favor de la Hacienda.

4. Excepciones a la aplicación del precepto:
  - A) La solicitud de declaración de pobreza y sus efectos.
  - B) ¿Pueden las corporaciones provinciales y municipales gozar del beneficio de pobreza como excusa respecto al requisito del previo pago?
  - C) Recursos exceptuados del requisito del previo pago.
5. Condiciones determinantes de la eficacia del previo pago:
  - A) Ingreso en firme.
  - B) Ingreso total de la cantidad líquida.
  - C) Dependencia administrativa en que ha de hacerse el ingreso.
  - D) Forma de justificación del previo pago.
  - E) Plazo para la justificación del previo pago.
6. La omisión del requisito del previo pago o los defectos en su cumplimiento como causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo:
  - A) La doctrina.
  - B) La jurisprudencia.

J. G. P.

#### Revista General de Legislación y Jurisprudencia

Año C. núm. 6, junio 1952.

PEDRO ISMAEL MEDINA PÉREZ: *El derecho de autor en la cinematografía.* Páginas 659 a 690.

Nos ofrece el autor de este trabajo un interesante resumen de los problemas plan-

teados en este aspecto tan poco estudiado de la propiedad intelectual.

Después de estudiar las distintas teorías sobre la naturaleza jurídica de la tutela del derecho de autor, se pasa a exponer su contenido patrimonial y moral, precisando la naturaleza del elemento moral y las cuestiones que presenta el derecho de actor como coautor de la película

A continuación se estudia el derecho a la imagen, al nombre y al seudónimo, para terminar examinando «La comunidad del derecho de autor», tanto por lo que respecta a su concepto y origen como por lo que respecta a sus efectos. «Mientras en la copropiedad de cosas corporales —se afirma en la pág. 689— el partícipe no tiene más que la dispersabilidad de su ta, en la comunidad de derechos de autor se entiende que cada uno tiene la disponibilidad de la obra entera, aunque los otros no consientan; esta grave consecuencia se explica considerando que la publicación es la normal y presunta finalidad de toda obra intelectual y podrá hacerse siempre que el coautor que la realiza use de ella según su finalidad.»

PABLO E HILARIO SALVADOR BULLÓN: *La prescripción de las faltas disciplinarias en Derecho español*. Págs. 691 a 716.

Todas las páginas de este trabajo se encaminan a intentar demostrar la aplicación de la prescripción a las faltas administrativas y disciplinarias, señalando que la acción para la persecución de éstas se extingue: por el transcurso de un plazo no superior a dos meses, cuando no son constitutivas de delito, y por el transcurso de los plazos señalados por el Código penal, cuando sean constitutivas de delito.

Se señalan también por los autores, como conclusiones, las siguientes:

a) Que para computar el plazo de prescripción se ha de partir del día de la comisión del hecho constitutivo de la falta y contar hasta el día en que se dirija contra el inculcado el expediente (arts. 61, 62 y concordantes del Reglamento de funcionarios de 1918).

b) Que en el procedimiento disciplinario y consiguiente revisión contencioso-administrativa debe examinarse la cuestión de la prescripción antes que el fondo del asunto.

J. G. P.

### Revista General de Derecho

Año VIII. Núms. 94-95. Julio-agosto 1952.

GALLEGO Y BURÍN: *El Alcalde, primer funcionario local político. Su formación*. Páginas 366 a 368.

El articulista trata en este brevísimo trabajo del problema de la formación del Alcalde, considerando inadmisibles el sistema de nuestra legislación, en la que «su idoneidad y competencia» están supeditadas al acierto de la autoridad designante. Y ¿qué fórmula se propone para resolver este problema? Pues, sencillamente, ¡¡la de organizar conferencias para alcaldes, simultaneando su celebración con la «publicación de las mismas en temas seriados, para hacer duradero el fruto de las enseñanzas y procurar un elemento de consulta»!!

MASCAREÑAS: *Sobre si los delitos contra la propiedad industrial penados en la Ley especial de 1902 con multas inferiores a mil pesetas se han convertido en faltas o siguen siendo delitos*. Páginas 369 a 372.

Teniendo en cuenta que el art. 6.º del Código Penal califica de faltas las infracciones a que la ley señala penas leves y que el art. 28 del mismo Código estima que la multa que no llegase a mil pesetas, cuando se impusiere como pena principal única y leve, se plantea el autor de este concreto e interesante trabajo si los delitos contra la propiedad industrial sancionados con tales multas se han convertido en faltas.

Frente a la doctrina sentada por los penalistas, MASCAREÑAS estima que tales infracciones son delitos, ya que el legislador los consideró así por razón de la infracción misma, y como delitos los trata la ley especial, incluso penando a los encubridores, no pudiendo la modificación general de los arts. 6.º y 28 del Código Penal afectar a una ley especial.

J. G. P.

**Revista de la Facultad de Derecho  
de México**

Núm. 23-24, 1951.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *El proceso administrativo en la Ley de Régimen local española.* (Pág. 271-300.)

La entrada en vigor de la Ley de Régimen Local merece que se glosen los principales aspectos de ella, y así en este trabajo se considera con amplia perspectiva y detalles críticos el interesante tema del proceso administrativo local español.

Después de unas consideraciones generales, GONZÁLEZ PÉREZ, fiel a una depurada sistemática, analiza sucesivamente sujetos, objetos, requisitos, procedimiento y efectos del proceso administrativo en la esfera local.

En todas sus partes el trabajo ofrece una rigurosa tendencia constructiva, y la claridad expositiva se ve esmaltada por agudas observaciones críticas. Así, son particularmente interesantes lo relativo al recurso previo de reposición, criticando el excesivo formalismo que el Tribunal Supremo mantiene en este punto, y lo referente a los efectos jurídicos del proceso administrativo local, con amplia consideración de la firmeza y de la fuerza juzgada material.

Es particularmente elogiable que en países como México, tan ansiosos de conocer todo lo relativo a España, y tan escasamente informados por lo común de las actuales instituciones y régimen jurídico de nuestro país, se publiquen tra-

bajos tan completos y acertadamente orientados como el que reseñamos, en el que campea una bien cimentada y eficaz crítica constructiva (J. G. H.).

**Revue de Droit Public et de la Science  
Politique**

Abril-junio 1952, núm. 2.

ROGER VIDAL: *L'évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative.* (La evolución de la desviación de poder en la jurisprudencia administrativa.) Págs. 275 a 316.

La legalidad del acto jurídico administrativo se prueba por la de cada uno de sus elementos, a saber: objeto, motivo, antecedente y fin. La desviación con respecto al fin ha dado lugar en la jurisprudencia del Consejo de Estado a la construcción de la doctrina del «détournement de pouvoir». La jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado ha puesto de actualidad el problema de la anulación del acto administrativo por *inexistencia de los motivos*. El autor se propone demostrar cómo la desviación de poder, después de haberse beneficiado del control de los motivos como elemento de prueba de la desviación misma, ha perdido parte de su utilidad desde el día en que con la declaración de la anulación por inexistencia de los motivos ha aparecido un medio nuevo de control de la legalidad, cuyo campo de aplicación coincide en parte con el de la desviación de poder.

Para ello, el autor comienza por estudiar los orígenes de la desviación de poder como motivo de anulación del acto administrativo. Frente a lo que han creído muchos interpretando a LAFERRIERE, la desviación de poder no ha sido una simple modalidad de la incompetencia, referida por tanto a la legalidad externa del acto administrativo. Pone de relieve que precisamente el sistema antiguo de justicia retenida, al fundamentar la revisión del acto en un principio jerárquico, ha favorecido la extensión de la desviación de poder. Por tratarse de un con-

trol de la legalidad interna del acto es por lo que se ha podido decir que la desviación de poder arrumba la vieja noción de acto discrecional.

Se examina a continuación la influencia que la teoría nueva elaborada por el Consejo de Estado, relativa a la anulación del acto administrativo por *inexistencia de los motivos*, ha podido ejercer sobre la teoría antigua de la desviación de poder. Distingue para ello entre el motivo subjetivo y el motivo objetivo del acto, distinción paralela a la que se puede establecer entre la causa y el fin del acto administrativo. La desviación de poder se pone de manifiesto normalmente, mediante el conocimiento, a través del expediente, de las intenciones de la autoridad administrativa, que pueden no coincidir con el fin querido por la Ley. Ahora bien, frecuentemente, también la desviación de poder se pone en evidencia de una manera indirecta mediante la constitución de ciertos hechos exteriores a las intenciones del autor del acto impugnado. Dicho de otra manera, el fin perseguido se descubre a la luz de los motivos.

La teoría de la existencia de los motivos ha tenido que reducir considerablemente el ámbito del poder discrecional, por lo que la desviación de poder ha quedado en cierto sentido relegada a un segundo plano. En efecto, la ilegalidad en cuanto al fin no puede lógicamente, aparecer sino consecutivamente a una incorrección que afecta la existencia o el valor del motivo.

jo de Estado se declara incompetente por tal motivo tiende a elevarse.

El acto de gobierno es «un hecho jurisprudencial»; no obstante, ninguna decisión del Consejo de Estado utiliza dicha expresión, aunque sí aparece en las conclusiones de los Comisarios del Gobierno. Es la doctrina la que integra en dicha categoría ciertas decisiones en que por determinados motivos el Consejo de Estado declara la incompetencia de jurisdicción.

El autor revista la lista de actos de gobierno admitidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Inmediatamente llega a la conclusión de que la mayor parte de los actos integrados en la misma son infiscalizables, no por razones de orden político, como mantiene una vieja tesis, sino por aplicación pura y simple de las reglas generales que rigen la competencia contenciosa del Consejo de Estado.

Así, pues, hoy día el acto de gobierno sustraído a la fiscalización jurisdiccional por motivos puramente políticos resulta inencontrable. Es posible encontrar un fundamento jurídico de la incompetencia, que, no siendo el invocado por la llamada «teoría del acto mixto», se ha de precisar en cada caso para los tres grupos de actos fundamentalmente considerados como de gobierno: los actos vinculados al derecho internacional, los actos del Poder ejecutivo que conciernen a sus relaciones con el Parlamento, y, finalmente, ciertas medidas de orden interior, como las correcciones disciplinarias, que puede imponer la jerarquía militar.

F. G. F.

M. VIRALLY: *L'introuvable «acte de gouvernement»*. (El inencontrable acto de gobierno.) Págs. 317 a 358.

Para el autor, la existencia de los llamados actos de gobierno es un verdadero motivo de escándalo del Derecho moderno. Pero aunque los autores la condenan y expresan sus esperanzas de que se reducirá progresivamente su ámbito, es necesario rendirse a la evidencia de que el número de decisiones en que el Conse-

**Revue Internationale de Droit Comparé**

Año X, núm. 2, abril-junio 1950. París.

RAZI, G.-M.: *Le contentieux administratif roumain*. Págs. 305-323.

En la evolución del procedimiento contencioso-administrativo rumano, que tanto interés ha venido suscitando en el



mundo occidental, se advierten ciertas semejanzas con el sistema inglés; pero, atendiendo a sus aspectos formal y material, ha de ser encuadrado más bien entre los tipos continentales con marcada influencia belga.

Creado el Consejo de Estado en 1864 sobre el modo francés, con potestad retenida, limitábase al conocimiento de recursos por lesión de interés y sus decisiones no tenían el valor de cosa juzgada, sino el de puro informe previo a la sanción gubernativa.

Al pasar la institución contenciosa a manos del Poder judicial, en 1866, los Tribunales distinguieron entre actos de autoridad y de gestión, se declararon incompetentes para anular los primeros y sólo entraron a examinar la indemnización por daños.

Desde 1905 se percibe una clara tendencia a aumentar y perfeccionar las iniciales garantías, mediante una especie de contencioso subjetivo, que se basa en la prueba del derecho lesionado y reviste caracteres de anulación, hasta que, tras diversas vicisitudes, aparece en 1925 un contencioso de plena jurisdicción, en el que cabe reconocer el derecho del demandante, fijar los daños acarreados, adoptar medidas para repararlos y exigir a la Administración que ejecute la sentencia bajo requerimiento conminatorio y sancionador.

Más adelante se amplía el área de los actos de autoridad, que comprende todos los que emanen de la voluntad unilateral de la Administración, sin atender a su forma ni a su contenido; se acoge la materia referente a contratos administrativos, actos de gestión por excelencia, y se llega a construir una doctrina sobre los mismos; se extiende al silencio administrativo el dictado de negativa o resistencia a resolver una demanda; se acota luego el ámbito de lo discrecional merced a la interpretación restrictiva de los actos de gobierno, que excluye los de tutela y control, afectantes a los derechos de los particulares; se identifican los supuestos de derecho e interés personal y directo, etc.

Los Comités de revisión, creados en 1929 y defendidos por el Profesor RARINCESCO frente a quienes los tildaban de anticon-

titucionales, entendían únicamente en cuestiones de Administración local, ya derivaran de actos de gestión o de actos de autoridad: con carácter exclusivo cuando la lesión fuera de mero interés, y compartiendo la competencia siempre que aquélla atacara un derecho.

En 1938 se dispuso que las demandas de daños y perjuicios no podrían ser interpuestas ante los Tribunales civiles sino después de haber obtenido la declaración de ilegalidad del acto administrativo, y en 1942 se dió aplicación general a dicho precepto.

La Constitución de la República popular, de 13 de abril de 1948, no obedece al principio de la división de poderes y otorga la fiscalización de la actividad administrativa a la Gran Asamblea Nacional, con facultades políticas y ajenas a toda formalidad procesal. Abolido por Decreto-ley del mismo año lo contencioso-administrativo, no cabe recurso alguno contra los actos de la Administración en ninguna de sus esferas.

El Doctor RAZI abriga la esperanza de que llegue un día en que se sienta la necesidad de volver al control jurisdiccional ejercido por los Tribunales ordinarios.

Juan Ignacio BERMEJO GIRONES

### Revue française de Science Politique

Volumen I, núms. 1-2. enero-junio 1951, París.

RAPPARD, William E.: *De la centralisation en Suisse*. Págs. 133-155.

La Constitución de 1848 transformó a Suiza en Estado federal y resolvió en favor de éste el problema de la Soberanía. Desde entonces se ha venido operando una constante transferencia de poderes, funciones y recursos cantonales que acrecen la competencia federal señalada por dicha Constitución y han hecho del Estado el principal instrumento del intervencionismo triunfante en 1947.

Favorecieron la centralización los factores político, económico e ideológico, movilizados por necesidades de seguridad, prosperidad y libertad e igualdad, el último de los cuales ha perdido relieve a me-

dida que lo han ganado los otros dos y ha ido surgiendo la preocupación omnicompreensiva de lo social.

La defensa nacional implica vinculaciones económicas y coordinación de las ramas de la producción, al mismo tiempo que la iniciativa privada llama a los poderes públicos para que proteja su actividad y la lucha por la vida exige que se atienda ampliamente a la seguridad social, con el consiguiente incremento de una organización centralizadora.

El hecho de que el país que hace un siglo apenas conocía el Poder central esté actualmente defendido, dirigido y subsidiado por él no comporta que se halle dispuesto a sacrificar su autonomía cantonal, a la que se siente cada vez más ligado, y por eso toma del federalismo lo que conviene al fortalecimiento de las particularidades locales, al paso que rechaza los proyectos centralizadores de signo contrario.

La Confederación entraña uniformidad y Suiza es símbolo de diversidad. La Confederación es creación política moderna, frente a la arraigada tradición orgánica de los Cantones. El Estado federal, peso a sus cualidades y aptitudes, carece de encanto y prestigio para el hombre de la calle.

Los Parlamentos son en otras latitudes lugares donde los distintos bandos se disputan el Poder en justas oratorias, mientras en Suiza funciona el Gobierno sin espectacularidad ni dramatismo, merced a su estructura política, y sólo en las Asambleas cantonales adquieren los debates verdadero interés popular.

Las repúblicas suizas constituyen Municipalidades que florecen en Estados soberanos, dice con razón CHERBULIEZ. El suizo medio ve en el Cantón una realidad concreta en la que vuelca su patriotismo, y en la Confederación algo más lejano, válido más por su forma política que por su contenido social.

De ahí que las influencias que lógicamente habrían de conducir a un Estado unitario aparezcan refrenadas por variedades lingüísticas, confesionales, tradicionales, en suma, que oponen obstáculos infranqueables a la centralización.

Juan Ignacio BERMÉJO GIRONES

## Rivista trimestrale di Diritto Pubblico (\*)

Año II, núm. 2, abril-junio 1952.

ORLANDO, Vittorio Emanuele: *In torno ad alcune fasi storiche e critiche del Diritto Amministrativo in Italia dopo al 1890.* (Sobre algunas fases históricas y críticas del Derecho Administrativo en Italia después de 1890.) Páginas 259 a 288.

Una nueva edición de los *Principii di Diritto Amministrativo*, de ORLANDO, interesa no sólo a los estudiosos del Derecho Administrativo de Italia, sino también a los españoles. El presente artículo del profesor ORLANDO no es sino una parte de la introducción que precederá la reimpresión que de su conocido tratado, publicado en 1890, realiza ahora la Editorial Barberá.

Examina el autor el estado de la ciencia jurídico-administrativa italiana en 1890 y las definiciones que de la misma dan los diversos autores, de acuerdo con la idea fundamental de que la Administración es una *actividad* del Estado para el cumplimiento de sus fines. A partir de entonces la discusión se va a centrar en el carácter jurídico o no jurídico de una tal definición.

Se examina a continuación la importancia y la renovación que para la ciencia jurídica significó la teoría institucional del ordenamiento jurídico de ROMANO, recordándose también la contribución al Derecho administrativo aportada por una serie de maestros, a su vez discípulos de la generación a que ORLANDO pertenece, que va desde RANELLETTI a ZANOBINI. Entre los más jóvenes merecen una especial consideración ALESSI y GIANNINI.

(\*) En el núm. 7 de esta Revista hemos atribuido, por error a *Rassegna di Diritto Pubblico* sendos trabajos de G. DE GENNARIO y L. LEVI, que aparecieron en el núm. 1 de 1952 de la *Rivista trim. di Diritto Pubblico*.

LESSONA, Silvio: *Interesse privato e dovere di abrogazione di provvedimenti successivamente inefficaci* (Interés privado y deber de abrogar los actos administrativos ulteriormente ineficaces). Páginas 289-308.

El Derecho público ha sentido la urgente necesidad de encontrar un mecanismo jurídico suficiente a impedir que un acto administrativo originariamente perfecto, válido y eficaz continúe produciendo efectos ilegítimos o inoportunos a partir de un momento determinado en que cambian las circunstancias conforme a las que se dictó. A este fin pueden imaginarse dos instrumentos jurídicos: anular el acto, o impedir, sin anularlo, que continúe produciendo efectos. En el primer caso, el autor habla de *invalidità ulterior* (invalidità successiva), en el segundo, de *abrogación* (abroga). Esta última supone, pues, una ulterior ineficacia del acto administrativo.

El autor examina cuatro supuestos determinantes de una ulterior ineficacia del acto administrativo: primero, cuando es dictada ulteriormente al acto administrativo una Ley con carácter retroactivo que expresamente declare privado de eficacia dicho acto; segundo, que se dicte una Ley no expresamente retroactiva, pero que hace incompatibles los efectos del acto con la nueva regulación; tercero, que se produzcan hechos nuevos, sin que varíe el ordenamiento objetivo, que hagan que los efectos del acto administrativo sean ilegítimos, incluso desde el punto de vista del ordenamiento vigente cuando se dictó (por ejemplo, pérdida de la ciudadanía de un empleado público); cuarto, cuando desaparezcan los presupuestos de hecho que justificaron la emanación de la providencia administrativa en interés del público. La cuestión directamente contemplada por el autor, es si en los dos últimos supuestos, frente al interés que pueda tener un particular en que la abrogación se verifique, se corresponde un deber de la Administración de dictarle. La existencia de tal deber es la tesis que trata de demostrar el autor.

Pensemos en el caso de que, debido a la escasez de inmuebles, la Administra-

ción requisa el de un particular. Si desaparece la escasez, ¿debe suspenderse la requisa? La respuesta debe ser afirmativa; claro es que la Administración tiene poderes discrecionales para apreciar la influencia del cambio de las circunstancias de hecho, pero si tal apreciación concluye por la inoportunidad de los efectos, el deber de abrogación se impone.

Pensemos ahora en el caso de un funcionario público que, ocupando una determinada categoría administrativa, pierde la nacionalidad del país a que sirve. ¿Existe un interés legítimo para pretender la abrogación de su nombramiento en el funcionario que, siguiéndole en el escalafón, ascendería con el cese del primero? También aquí debe ser afirmativa la respuesta. De todo lo cual se debe deducir la regla de que la abrogación de actos administrativos que devienen ulteriormente ineficaces es un deber para la administración, siempre que con ella se satisfaga un interés privado compatible con el público.

Mayor dificultad ofrece la cuestión de los recursos que podrá utilizar el particular cuando la Administración no cumpla tal deber.

Cuando se trate de la hipótesis de un acto administrativo originariamente válido que deviene inválido, la dificultad de precisar el momento en que ha tenido lugar la transformación de las circunstancias de hecho no debe hacer olvidar el axioma de que los recursos han de utilizarse dentro de un determinado plazo. Ahora bien, si se acepta, con el autor, la idea de la simple *ineficacia* ulterior, la cuestión debe resolverse en forma diversa, porque entonces el interesado no se encuentra frente a un acto administrativo nuevo contra el cual recurrir. La solución que se propone por el autor es que el particular se dirija por vía de instancia a la Administración solicitando la abrogación, instancia que, como fundada en un interés legítimo, debe ser obligatoriamente resuelta. De no resolverse habrá de aplicarse la doctrina del silencio administrativo.

F. G. F.

## Minnesota Law Review

Vol. 36, núm. 5, abril de 1952.

SAMUEL K. ABRAMS: *Antitrust Laws in national emergency.*

Está dedicado este artículo al estudio del juego de la legislación anti-trust (Ley Sherman y disposiciones complementarias) durante el período de excepción en que viven los Estados Unidos; particularmente se examina la influencia que en tal sentido pueda tener la «National Defense Production Act», promulgada, como es sabido, en 1950 y modificada en 1951.

La Ley de producción de defensa declaró que la movilización industrial debía llevarse a cabo, en cuanto fuera posible, dentro «del sistema americano de empresas competitivas», y en bastantes de sus preceptos se contiene la declaración de que la movilización debe evitar la concentración de poder económico. No obstante lo cual, la Ley citada es por sí de tendencia monopolística y contiene la esencial y peligrosa norma (Sección 708, párrafo b) de que «ningún acto u omisión... que a juicio del Presidente (de los Estados Unidos de América) sea de interés público, por contribuir a la defensa nacional, debe ser considerado como violando las prohibiciones de las Leyes anti-trust». Y como instrumentos para evitar esta que pudiéramos llamar tendencia natural de la Ley, el *Attorney General* de los Estados Unidos queda específicamente encargado de procurar la

salvaguardia de la libre competencia entre las empresas en el curso de la movilización de defensa; haciéndolo a través de los siguientes procedimientos, según el articulista nos los enumera y describe:

1.º Evacuando consultas que le son formuladas por las Agencias de movilización; concretamente por las «Office of Price Stabilization», «Office of Defense Mobilization», «Defense Transport Administration», «Munitions Board» y «Defense Materials Procurement Agency», y aun por los Departamentos ministeriales, tales como los de Defensa, Interior, Agricultura y Comercio.

2.º Dictando reglas para la constitución y funcionamiento de los Comités consultivos de producción de defensa integrados por los empresarios, cuya creación prevé la Ley de producción de defensa.

3.º Vigilando los acuerdos voluntarios adoptados por los productores de material de guerra para su contratación conjunta con las Agencias públicas.

4.º Haciendo informes periódicos al Congreso y al Presidente sobre cómo está siendo administrada la Ley y qué factores de la misma tienden o pueden tender a eliminar la competencia, a crear o a fortalecer los monopolios, a perjudicar a las pequeñas empresas o a, de cualquier otro modo, promover una indebida concentración de poder económico».

M. A. O.