

ciones económicas y sociales y al mismo tiempo pretender dar garantías dentro de un sistema de valores resulta, para el autor, imposible, ya que no pueden ser alcanzadas a un mismo tiempo, al tener que ser sacrificadas muchas de ellas por las otras; el problema de la realización de la justicia distributiva choca tantas veces con las decisiones de seguridad por las que el Estado se complace en vista de intereses preferentes. Tal es el debate del actual Estado social de forma jurídica, obra de una legislación y de una administración con Constitución o sin ella.

Toda esta temática se concreta en una serie de estudios que con títulos sugestivos se publicaron por el autor separadamente, y que ahora aparecen reunidos en esta obra. Concretamente, trata: «El moderno Estado y las virtudes»; «Concepto y esencia del Derecho social»; «El jurista no bien visto»; «¿Tenemos un Estado suficiente o insuficiente?»; «Sobre las medidas legales»; «El problema político de la autoridad»; «Las entidades y las reservas vitales»; «Derecho y deberes en la teoría de la administración»; «Las transformaciones de la legislación constitucional»; «El vínculo con el Derecho y las leyes»; «El jurista en la sociedad industrial»; «La República federal alemana», y «El Estado de Derecho introvertido y sus ordenanzas».

La obra, que tiene por objeto destacar el papel del jurista en el Estado actual y en las relaciones más vitales dentro de la sociedad industrial, es una crítica profunda a la descomposición que se opera en el Estado de Derecho, si bien el autor no pretende llegar a hacer vaticinios, como otros han hecho, al pronunciar la muerte del Estado, como forma de vida social, para pasar a otras configuraciones más aptas, sino que lo mantiene como institución válida, en cuanto realidad todavía fungible.

J. BONET CORREA

**GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo:** «La Administración española», 2.<sup>a</sup> Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, 239 págs.

Se publica la segunda edición de este libro del profesor García de Enterría, habiendo transcurrido tres años desde su primera aparición, sin que las sugestivas y novedosas tesis en él expuestas hayan perdido un ápice de la actualidad que tuvieron al ser formuladas y sin que haya decrecido tampoco la atención a ellas prestada por un público desde luego más amplio que el habitual de la Colección de Estudios de Administración en que aparece. Muy al contrario, como lo prueba el hecho mismo de su reedición tratándose de una obra no dirigida como las escolares a un núcleo de lectores renovable a plazo fijo, el libro mantiene su vigencia y aún la acrecienta porque sigue suscitando adhesiones, discusiones y comentarios. De ello puede el recensor dar testimonio personal apelando a su reciente experiencia de juez en un Tribunal de Oposiciones para ingreso en los Cuerpos Técnicos de Administración Civil de varios Departamentos ministeriales. Cuando centenares de opositores, en trance de acreditar su dominio de un temario en el que la Administración española y su Derecho son objeto de central con-

sideración, coinciden mayoritariamente en la remisión a los conceptos expuestos por Enterría en este libro, el hecho no puede ser atribuido al azar ni es explicable por una correspondencia estructural del índice del libro con los temas del programa, que no se da en este caso. Antes bien, revela la importancia de esta obra, unánimemente reconocida, y la extraordinaria riqueza y polivalencia de su contenido temático que provoca referencias al mismo al contemplar desde los más variados ángulos la proteica realidad de la Administración española.

En este libro se *integran* —en el más riguroso sentido de la expresión— cinco estudios que, como dice su autor en la enjundiosa Introducción que los precede, «nacieron aislados, pero todos ellos obedientes a la misma línea argumental y concebidos desde una preocupación idéntica». El argumento es la realidad histórica —explicación del presente y anticipación del futuro por un conocimiento profundo del pasado— de nuestra Administración pública, y la preocupación matriz de esas cinco meditaciones es la verificación práctica de que aquí como en todas partes «la Administración pública sólo es comprensible como una parte del total proceso político» (Redford).

El primer estudio, cuya galanura de estilo explica el hecho de que su publicación no pasara desapercibida a la exquisita atención de Azorín, versa sobre «Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea». En él se nos presenta, con una convincente valoración positiva, la significación del hecho de la recepción en España del régimen administrativo napoleónico y la actitud de los hombres que la hicieron posible. Lo que Enterría nos dice en estas tersas páginas sobre Oliván y su escuela —teorizadores y ejemplares servidores de una administración, que quisieron que fuese «vigorosa, justiciera y activa» y hermanados con los ilustrados del siglo anterior «por la fe en una acción sistemática y minoritaria sobre el país» proyecta nueva luz sobre un momento clave de nuestra historia, que no siempre ha sido enfocado con criterios objetivos.

En el ensayo titulado «Estructura orgánica y Administración consultiva» hay dos partes bien diferenciadas. La primera, de magistral brevedad, expone los avatares y el hondo significado metodológico de la debatida distinción entre Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración —que es, en su origen, como sagazmente observa Enterría por vez primera «rigurosamente correlativa de la distinción entre Jurisprudencia y Ciencia de la Legislación propia del iusnaturalismo racionalista»— y resume las tendencias actuales de esta ciencia no jurídica de la Administración de cuño norteamericano. La segunda parte estudia las nuevas formas de ejercicio de la función consultiva alumbradas por la operatividad del principio organizativo *staff and line* o de «estado mayor y mando de línea», en cuya virtud el mando en la Administración se potencia incorporándole la asistencia permanente de un grupo de técnicos encargados de ilustrar todo el proceso de planeamiento, decisión y ejecución política. El contraste comparativo de esta simbiosis de funciones consultivas y decisorias con la tradicional separación entre jefe y *consilium*, discontinuamente conectados mediante solemnes y concretos dictámenes colegiales, queda aquí lúcidamente expuesto y certeramente valorado en cuanto a sus causas y consecuencias.

Siguen dos trabajos, extensos e intensos, en los que se tratará, respectiva-

mente, los temas de la distribución territorial de los servicios administrativos del Estado («Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España»), y el de las relaciones entre los órganos centrales y locales de la Administración («Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación»). En ambos «se intentan —son palabras del autor a las que podría añadirse que con éxito rotundo— filiar como propias o derivadas del sistema napoleónico, o de su peculiar adaptación entre nosotros, determinadas limitaciones estructurales y ciertos vicios sustanciales de nuestra Administración, para concluir postulando soluciones que lleven a ésta fuera de tal sistema histórico hacia unos posibles horizontes nuevos, y hacia un orden de posibilidades más acorde con el tiempo actual y con los problemas en que éste nos sumerge». Leyendo este análisis de nuestra organización administrativa y de las posibilidades de su superación se apreciará el sano realismo que lo inspira (1), y el acierto de su autor en el diagnóstico de los males que aquejan nuestra estructura administrativa y en la terapéutica que propone para remediarlos.

Empero, con ser los anteriores justificativos cada uno por sí sólo del éxito alcanzado por este libro, el estudio con que se cierra es el que mayor impacto ha producido en los medios de la especialidad y en la opinión culta en general. «La Organización y sus agentes: Revisión de estructuras», que comienza exponiendo con gran originalidad y amplio aliento constructivo las grandes etapas de la formación y depuración de la Administración occidental y de la española en particular, es un trabajo definitivo sobre las graves deficiencias de nuestra organización burocrática y sobre esa gran tarea política de genuina reforma administrativa, que todavía tenemos pendiente en sus aspectos más esenciales.

«Nuestra Administración ha sido —a juicio de Enterría— la víctima más importante causada por el proceso inflacionista sobre el que ha vivido nuestra economía... hasta el reciente Plan de estabilización»; «...esta erosión inflacionista ha producido quizá su mayor efecto perturbador sobre uno de los centros nerviosos del sistema, sobre la burocracia, a través de la congelación drástica de las remuneraciones que nuestra Hacienda ha defendido con un irrealismo estremeedor». Ello ha llevado a nuestra burocracia por los cauces patológicos del «feudalismo prebendario» (retribución por tasas y prestaciones en especie) y de «la presencia puramente parasitaria de los funcionarios en la organización, con formas típicas y notorias, como el absentismo, la reducción de la jornada y del calendario laborales, la multiplicidad y compatibilidad de funciones públicas y de éstas con funciones privadas, etc.», «la apropiación de sectores administrativos por Cuerpos especiales» y, en suma, al anquilosamiento de nuestras estructuras y a «la falta de una vitalización de los cuadros administrativos por los fines institucionales generales propios de la Administración».

(1) De él pueden valer como botón de muestra estas dos afirmaciones: la primera recogida por el autor de la literatura especializada, que con tanto acierto y profusión maneja, y la segunda hecha por el propio Enterría: «el problema del régimen local no es político, sino organizativo, no es un debate de eficiencia *versus* democracia, sino de elección del medio más efectivo para lograr los fines administrativos»; «... lo esencial de los servicios es su prestación material, no su coordinación con otros».

Creo, y con ello termino, que este espiguelo de los conceptos y frases vertidos por el profesor García de Enterría en su libro «La Administración española —*ex ungue leonem*—, resultará más eficaz como recomendación de su lectura que cualquier comentario personal.

RAFAEL G. GALLARZA.

**HERNANDEZ ASCÓ, Miguel:** «Problemas latentes en el sistema matrimonial español». Discurso para la apertura del Curso 1964-1965 de la Universidad de Valladolid, 86 págs., Valladolid 1964.

La escasa difusión que suele acompañar a esta clase de trabajos científicos nos mueve a dar cuenta, a los lectores del Anuario, del Discurso pronunciado por el profesor Hernández Ascó, catedrático de Derecho canónico en la Facultad vallisoletana, en ocasión rodeada de especial solemnidad por la presencia del señor ministro de Educación Nacional.

El propio autor califica honradamente su trabajo de un intento de superar, a la luz del Derecho canónico, las antinomias o contradicciones latentes en el sistema matrimonial español, dentro del cauce jurídico del superior criterio de tolerancia, de prudencia y de concordia que ha inspirado la reforma. Y sobre esto no puede haber la menor duda, pues Hernández Ascó se pronuncia claramente en contra de la solución de una recepción del canon 1099 dentro del ordenamiento estatal, lo que vendría a ser «cortar el nudo gordiano de la dificultad con una fórmula de intolerancia».

Inspirado, sin duda, en su amplia experiencia profesional, el autor ha centrado su atención en la ya «*vexata quaestio*» de los matrimonios civiles disolubles de la República, en los futuros supuestos de matrimonio canónico del casado civilmente con otra persona, y en las posibles consecuencias penales de la anotación de matrimonios civiles de españoles celebrados en el extranjero.

Discrepa de Mons. León del Amo en cuanto a la apreciación de ser semejantes los matrimonios civiles de la República a los contraídos al amparo de la primera Ley del matrimonio civil. Rechaza las soluciones propuestas de una ley de divorcio vincular, de una declaración de nulidad, de una posible dispensa del vínculo y de la posible anulación con efectos retroactivos por oposición al Derecho natural. Por su parte, propone un procedimiento mixto canónico-civil en el que, a petición de parte, examinado cada caso por la jurisdicción de la Iglesia, en virtud de su competencia exclusiva sobre el matrimonio de los bautizados, se declare por ella la nulidad canónica del matrimonio civil anterior, y el Estado ejecute la resolución eclesiástica con las garantías sociales que estime pertinentes en orden a la situación del otro cónyuge y de los hijos. Esta solución la apoya Hernández Ascó en los artículos 80 y 82 del Código civil y 262 del Reglamento del Registro Civil.

Una solución análoga propugna el autor para todos los casos que origine en el futuro la interpretación que ha prevalecido del artículo 42 del Código civil. El mantenimiento del artículo 51 después de la reforma, dice Hernández Ascó, demuestra por sí mismo que persiste la antinomia o contradicción