

I.-RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ARAUJO ANDRADE, Adalmo de: *Diretrizes para Classificaçao de cargos*. Instituto de Ciencias Económicas, Políticas e Sociais de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil, 1960, 124 páginas.

Dentro de la colección «Estudios de Administración pública», el I. C. E. P. S. nos ofrece esta obra del profesor ARAUJO ANDRADE, siguiendo una línea preconcebida de estudios de Ciencia de la Administración. Esbozada ya la administración de personal en un trabajo anterior, pasa a analizar en éste los problemas de la clasificación de cargos y puestos de trabajo. La obra, dividida en cinco partes, comienza con una introducción en la que se destaca la importancia de la clasificación de cargos y se cita abundante y bien seleccionada bibliografía sobre el particular. La clasificación de cargos es el elemento básico de cualquier programa sistemático de personal, es uno de los más complejos aspectos de la administración de personal y es necesario fijar el concepto mismo de clasificación no precisado suficientemente por la confusión entre análisis de trabajo y análisis del cargo. Lo correcto es hablar de análisis del cargo con fines de clasificación.

La obra tiene una estructura sistemática, estudiando en primer lugar la importancia de la clasificación, que es función de varias variables, como lo son la remuneración, el reclutamiento, la carrera, los traslados, la formación, la organización, los niveles presupuestarios y la misma terminología utilizable. Tras

este análisis detenido de tales variables, concluye el profesor brasileño afirmando que «de esta forma se comprende por qué encontramos una unidad de enseñanzas entre los autores a propósito de la importancia de la clasificación de cargos. No hay nada de ocasional en esta unanimidad, sino la comprensión de que a través del plan, conseguimos no sólo simplificar y sistematizar los procesos ligados con el sector humano, sino también encauzar la mayoría de los complejos problemas de toda la función administrativa».

Un tercer capítulo trata de «las nociones fundamentales en el estudio de la clasificación de cargos». Estas nociones son las de clasificación, como separación de cargo según un proceso adecuadamente escogido, para colocar en un mismo grupo a aquellos factores que presentan características semejantes, y en otro u otros a los que muestran características diferentes. Mejor aún, podemos decir que la clasificación es la separación de cargo con base en las tareas que los integran para colocar en un mismo grupo a las que sean similares.

El cargo es, según BARUCH, un grupo de tareas encomendadas o delegadas a una persona por la autoridad competente, exigiendo un determinado tiempo total o parcial de sus actividades. ARAUJO ANDRADE adopta el concepto legal y añade la nota de responsabilidad en la persona que ocupa el cargo y desarrolla las tareas. De este modo el cargo se diferencia del ocupante o persona que haya de ejercer la tarea.

Otra noción fundamental es la de la

BIBLIOGRAFÍA

clase, que es la fijación, en un mismo grupo, de cargos suficientemente semejantes en sus tareas, en sus atribuciones y en las responsabilidades asignadas a los ocupantes, de modo tal que justifique un tratamiento común en todo el proceso de administración de personal. El conjunto de clases da origen a la carrera, como presentación de una línea divisora del servidor del empleo. El grupo ocupacional es la reunión de una serie de clases de actividades conexas, y por último, lo que ARAUJO ANDRADE llama servicio es «el conjunto de grupos ocupacionales afines, ya sea por la naturaleza del trabajo, ya por los requisitos de conocimiento para su desempeño».

Gráficamente nos demuestra cómo el plan de clasificación de cargos es un todo y se compone de cargo, clase de cargos, serie de clases, grupos de ocupación y servicios.

Una vez esbozadas las nociones fundamentales, el autor lleva a cabo un estudio de las bases para la clasificación de cargos y de los criterios utilizables tales como el de la distribución geográfica, permanencia en el puesto, tareas, competencia y responsabilidades. Elegido el criterio más idóneo según cada caso, hay que entrar ya en el desarrollo del plan de clasificación, plan que consta de cuatro fases: preparación, aprobación, implantación y administración. Sin duda alguna, la fase más decisiva es la de preparación, y de su buena y minuciosa realización depende en mucho el éxito del plan. En la fase de preparación es en la que el técnico de organización ha de procurar obtener una descripción de las tareas de cada cargo y deducir así las competencias y responsabilidades que se han de encomendar al ocupante.

Entre las técnicas utilizadas para el análisis del cargo señala ARAUJO ANDRADE la entrevista, el método de cuestionario escrito, la observación directa y las demostraciones prácticas, ofreciendo esquemas sinópticos como ejemplo de las mismas, con lo que se enriquece la parte documental de la obra que comentamos. Por fin, el encuadramiento del personal y la especificación de la clase son las últimas etapas de esta fase de preparación. Las restantes fases son de puro trámite y sólo tienden a dar al plan una

estabilidad y permanencia que lo hagan ágil y duradero.

La obra finaliza señalando la conveniencia de que la tarea clasificadora se lleve a cabo por un órgano centralizado que disponga de todas las informaciones necesarias para coordinarla debidamente.

A. DE JUAN ABAD

BILLY, Jacques: *Les techniciens et le pouvoir*. Colección «Que sais-jé?» París, Plon, 1960. 129 págs.

Gactano MOSCA ha demostrado—en un sentido, por cierto, bien distinto al de MARX—que cualquier tipo de sociedad pasado o presente está dividido en dos clases: la de los dominantes y la de los dominados. Esta teoría, que cuenta con antecedentes doctrinales muy antiguos, no ha encontrado hasta hace muy poco el desarrollo necesario, ya que buena parte de los autores estaban aún sugestionados por los viejos mitos de ROUSSEAU y de la igualdad democrática de los hombres.

Pero ahora han cambiado los tiempos, y no sólo histórica, sino sociológicamente se ha comprobado la tesis. (Véase para América la obra de VANCE PACKARD: *The Status Seekers*. New York, 1959.) Sólo se trata de conjeturar cuál sea la clase que ha de dominar en la actualidad. A primeros del siglo pasado aventuró SAINT-SIMON que en un futuro próximo sería la tecnocracia. Esta teoría, al hilo de COMTE y de SPENCER, ha desembocado en los años actuales en la obra de BURNHAM (*Managerial Revolution*).

El libro que comentamos parte, sin más, de la tesis de BURNHAM, y su objeto es sencillamente elucidar hasta qué punto los tecnócratas dominan la sociedad francesa de hoy, después de hacer unas breves consideraciones generales, terminológicas, doctrinales y de sociología comparada.

La tecnocracia francesa consiguió su punto culminante a raíz de la liberación, cuando el país hubo de enfrentarse ante una economía en caos, que sólo una actividad estatal firme y coordinadora parecía capaz de poder hacer resurgir. Posteriormente se ha paralizado—o al menos se ha desarrollado más lentamente—este

movimiento calista, que aún se enfrenta con unas clases financieras y de alta burguesía que no están dispuestas a abandonar sin más el terreno del poder. No es difícil tampoco pronosticar que la subida al poder de gobiernos del tipo de MENDES-FRANCE ocasionaría un nuevo movimiento tecnocrático.

En secciones aparte se analiza la composición de esta clase en los sectores de la Administración pública, de las nacionalidades y de la economía privada. En su cúspide se encuentran unos centenares de directores, en cuyas manos se concentra la mayor parte de la riqueza del país. Sumariamente—las características del libro y de la colección no permiten otra cosa—se estudia también su significación social, su origen (absolutamente cerrado a los individuos procedentes del proletariado) y sus relaciones con las otras clases.

ALEJANDRO NIETO

ENTRENA CUESTA, Rafael: *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1960, 170 páginas.

Tratar de «los movimientos centralizadores en Inglaterra» es abordar un tema cuya complejidad y dificultades no se aprecian bien a primera vista. Estamos demasiado acostumbrados al manejo de una terminología que, por fortuna, va adquiriendo ya matices bien definidos e intransferibles, para que al aplicarla a un fenómeno británico no nos sea preciso proceder con un acropio considerable de prudencias y advertencias previas respecto de aquellas categorías conceptuales que cobran, al referirse a instituciones no continentales, un alcance y una orientación totalmente diferentes. Pero no es sólo una dificultad de terminología la que hay que salvar, por cuanto detrás de ella late la radical separación de ideas y principios que a lo largo de siglos ha venido manteniendo orgullosamente la sicología insular respecto del continente. Y es precisamente una de las plasmaciones más originales de esa peculiar ideología la del Régimen Local inglés, tan llevado y traído entre nos-

otros desde GNEIST, ora para sumarse al corifeo de alabanzas como para agregarse al grupo de los que entonan, con tanta exageración como los anteriores, el responso anticipado por su próxima desaparición.

Pero tal vez la dificultad máxima radica en que el problema, planteado desde la perspectiva que su título indica, se centra en una tierra de nadie que es a la vez de todos. No se trata, evidentemente, de escribir un libro más sobre el Régimen Local inglés, ni tampoco de analizar la evolución político-administrativa de las instituciones centrales y locales, ni aún menos de enfocar desde la panorámica jurídicodoctrinal europea un ensamblaje de fenómenos históricos. Y, sin embargo, cada uno de esos aspectos tiene inexorablemente que ser tratado, entre muchos otros, para lograr una buena exposición del tema y desgajar al final las conclusiones que de su estudio puedan y deban extraerse. El tema elegido por ENTRENA para su primer libro era lo más lejano a una crónica de fácil preparación y redacción que pueda pensarse; y se necesitaba mucho más que el profundo conocimiento del Derecho y de la Administración de que había hecho gala en otras ocasiones, para alcanzar plenamente su objetivo.

Estos han sido plenamente cubiertos, y el autor puede, a justo título, mostrarse satisfecho de su obra. En la reducida extensión de la misma, que hay que calibrar como un mérito más, se encuentran debidamente dosificados los distintos elementos que debían integrarla, y su exposición se hace con el acertado y difícil juego de la erudición y la amenidad. Precisamente por la altura a que se mantiene el autor a lo largo del libro sin desfallecimientos es por lo que deben apuntarse aquí los puntos en que la tesis del autor parece, a veces, más impuesta por su toma de posición inicial que por la fuerza misma de los hechos. No nos referimos, claro es, a aquellas partes esencialmente teóricas, como el interesante «estudio sobre la posibilidad de aplicar a la realidad inglesa la doctrina continental sobre la centralización», estudio que para una mente inglesa sería totalmente superfluo, pero acerca de cuya necesidad entre nosotros ya hemos

hablado, y en el cual el autor mantiene una postura rigurosamente correcta, pero que puede o no ser compartida. Las objeciones comienzan con el estudio histórico del régimen local inglés, especialmente por lo que hace a la figura de BENTHAM y su influencia en aquél. La simpatía de ENTRENA por este autor le lleva a desorbitar manifiestamente su influjo, en demérito—como señala tan justamente el profesor JORDANA en su prólogo—de los WEBB y los FABIANOS, que apenas si aparecen en las páginas de esta obra. Esta desproporción se acentúa cuando el autor trata de demostrarnos que las reformas propuestas por el filósofo utilitarista cuajaron en su integridad o poco menos. Que la mente poderosa de BENTHAM intuyese parte de la evolución que la política central o local inglesa iba a seguir en el resto del diecinueve, es más que probable. Pero pretender, como quiere ENTRENA, que sólo mediante el conocimiento de las ideas de BENTHAM se pueden entender instituciones como el *Local government service*, que sólo cobró su definitiva caracterización en 1946, es evidentemente excesivo. Igualmente, del texto parece desprenderse que el establecimiento de controles de la Administración central sobre la local se hizo siguiendo las ideas de dicho autor; y, sin embargo, no hay en toda Gran Bretaña una institución como el «jefe local» que imaginaba BENTHAM, que si tiene mucho de común con nuestro alcalde es, precisamente por ello, lo más opuesto al *major* de un consejo local inglés. Y aún menos puede mantenerse que la democratización del Régimen Local, que ha ido siempre a remolque de la creciente participación del pueblo en la política general, se deba, poco ni mucho, a otra cosa que al movimiento general de democratización de la estructura política inglesa, cuyos últimos residuos de feudalismo han durado hasta 1945 con los votos privilegiados de las Universidades. Por otra parte, la democratización del régimen local inglés es, en realidad, bastante pobre, tanto por la falta de interés del ciudadano en las elecciones locales como por la existencia de grupos de poder a veces tan impresionantes como el de los CADBURY en Birmingham.

Contrasta con lo expuesto la parvedad con que se mencionan figuras como las del *district auditor*, tan finamente estudiada por ROBSON, sin embargo, y que constituye el control central más directo sobre la Administración local inglesa, ejerciendo una intervención tan rigurosa que desborda la pura técnica fiscal para convertirse en una auténtica apreciación de fondo de la oportunidad y conveniencia de cada medida adoptada por el ente inferior. Pero tal vez la omisión más importante, en un capítulo de por sí demasiado breve, sea la referente a la de la nacionalización de los transportes colectivos por carretera. Importante por la extensión que tenían en Inglaterra estos servicios prestados por entes locales, y por tratarse de lo que GARCÍA DE ENTERRÍA denominó acertadamente el más típico de los servicios públicos locales. Pero interesante también desde un punto de vista doctrinal, porque su desnacionalización posterior devolvió a sus antiguos propietarios los bienes nacionalizados, salvo cuando aquéllos fuesen entes locales, para los que se respetó la nacionalización anterior. Esto demuestra que, por encima de razones políticas de partido, y de eficacia—o de pérdida de carácter local del servicio—que son los tres motivos que a juicio de ENTRENA explican las nacionalizaciones, ha habido un deseo auténtico de suplantación del poder local por el central, cuyas raíces son indudablemente políticas, pero de orden general. Por último, también debe señalarse la omisión de un problema cuya solución arrojará nueva luz sobre las relaciones poder central-entes locales: es el del futuro de las nuevas ciudades, construidas por el Estado a través de grandes corporaciones públicas, y que, algunas de ellas ya casi terminadas, tienen aún indeciso su régimen de gobierno.

Ello no es obstáculo a cuanto dijimos al comenzar la reseña de esta obra; sólo, repetimos, cuando se alcanza un nivel científico como el de este libro es posible y deseable la crítica y el diálogo. Ahora es de esperar que a este primer fruto de sus estudios sigan otros que incorporen definitivamente a ENTRENA a la fecunda labor doctrinal de la nueva generación de administrativistas, y por

sus conocimientos como por su laboriosidad estamos seguros que tal esperanza no será fallida.

M. P. O.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Destinación de montes*. Dictamen, separata del «Anuario de Derecho civil», XII, III, 1959, 42 págs.

No cabe duda que una de las cuestiones que en la realidad administrativa española motiva con carácter permanente mayor número de problemas, es la de la no coincidencia entre la posesión real de determinados montes y la superficie siempre menor que de los mismos recogen, tanto el Registro de la Propiedad como el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Por una parte, la superficie poseída; por otra, los límites y la extensión que en tales Registros se señalan, constituyen valoraciones no coincidentes que es preciso armonizar de acuerdo con un criterio de prevalencia, ya que sólo de esta forma puede llegarse a una posible solución del problema planteado.

En el plano real y siempre operante que la problemática señalada ofrece hay que situar el trabajo recensionado, en el que su autor, a pesar de la concreción singular con que lo presenta expuesto en forma de dictamen, lleva a cabo con validez general el estudio más detenido y jugoso que sobre el tema existe en nuestra literatura jurídica. En tal sentido, llegamos a las tajantes conclusiones alcanzadas por GARCÍA DE ENTERRÍA a través de un razonamiento impecable, en el que, una vez más, su autor conjuga la más depurada técnica jurídico-administrativa con un conocimiento exacto y profundo de los aspectos jurídico-privados que el problema presenta.

Todo deslinde impone necesariamente una cuestión previa: la de la identificación física de las fincas deslindadas, problema que GARCÍA DE ENTERRÍA relaciona con la doctrina civil de los cuerpos ciertos, en concreto, tal y como el artículo 9 de la Ley Hipotecaria y el 1.471 del Código civil la recogen. En tal sentido debe establecerse que las fincas se identifican por su situación y por sus linderos, siendo la cabida un dato secundario

de individualización, que cede siempre ante aquéllos.

Ahora bien, sólo cuando en la individualización de esos límites falta una declaración de la situación concreta de la línea divisoria, la especificación de la finca ha de deducirse fundamentalmente, con absoluta relativización de los datos de cabida, de otras dos valoraciones: la remisión a una individualización conocida en el tráfico y a la cual se remiten las partes del negocio, y la posesión. En relación con este último aspecto, señala GARCÍA DE ENTERRÍA «como uno de los puntos esenciales del régimen jurídico de todos los deslindes, y específicamente de los deslindes atinentes a montes públicos, es que si de los títulos de las fincas a deslindar no se obtienen con claridad unos límites precisos, el factor determinante para determinar éstos es la posesión, pero de ninguna manera los datos de cabida». Se trata, pues, de un principio fundamental: lo decisivo no es, por tanto, la cabida declarada en los títulos, sino la posesión efectiva y cierta.

Sentados los criterios anteriores de carácter sustantivo, se analiza a continuación la forma en que tales directrices deben recogerse en su aspecto dinámico, especialmente en relación con las propuestas de deslinde de montes públicos, deslindes que en modo alguno deben configurarse como una simple operación de medir, sino fundamentalmente como una operación de identificar los límites de fincas concretas, para la cual «la cabida es siempre y esencialmente un dato completamente secundario de identificación». De no aceptar el criterio expuesto, lo que en definitiva viene a consumir el deslinde no es sino una verdadera expropiación dominical.

SEBASTIÁN MARTIN-RETORTILLO

GASPARRI, Pietro: *Corso di Diritto amministrativo*. Vol. IV: «Teoria dei Controlli». CEDAM, Padua, 1960, xx más 213 págs.

Con el presente volumen concluye el profesor GASPARRI su *Corso de Derecho Administrativo*, cuya primera parte vio la luz en 1953. Los tres tomos que le precedieron trataban, respectivamente,

de la teoría de la organización administrativa, de las funciones administrativas y de la «patología» de estos dos conceptos, es decir, de la desorganización y disfunción administrativa. El que hoy aparece, «conclusión, dice su autor, de un ciclo de trabajo y de una etapa de mi vida», se circunscribe a la Teoría del Control.

Cuando a comienzos de 1959 editó el propio GASPARRI sus consideraciones preliminares a la Ciencia de la Administración, señalamos ya (en nuestra reseña a esta obra, en el número 30 de esta REVISTA), la originalidad de los puntos mismos de partida de este autor. Con toda consecuencia, el autor mantiene a lo largo de su *Curso* los mismos postulados que le llevaron en particular a dedicar, conforme ha quedado ya expuesto, todo un volumen a la desorganización y disfuncionalidad administrativa. Es evidente que si, en rigor, la patología de la Administración puede tener su lugar entre las ciencias administrativas—aunque parezca más lógico que esa ciencia fuese la terapéutica y no la patología—, resulta mucho más difícil encuadrar en un curso jurídico todo un tratado sobre lo no-jurídico, o más exactamente lo contrario a lo querido por el Derecho.

En el presente volumen, se estudian los dos grandes tipos de control que distingue el autor, siguiendo la sistemática que había adoptado ya desde el comienzo de su obra. Si la Administración se caracteriza exclusivamente por la existencia de unos órganos que desempeñan una función, existirán controles sobre órganos y controles sobre funciones, y, naturalmente, habrá órganos de control que agotarán su funcionalidad en el hecho del mismo control. Sin embargo, esto último—órganos de control y función controladora—se encuentra estudiado en los dos primeros volúmenes del *Curso*, por lo que el que ahora se comenta se reduce al tratamiento sucesivo del control orgánico y del control funcional. Tal vez hubiera sido preferible quebrar por un momento la rigidez sistemática y efectuar un auténtico estudio unitario del control administrativo en un solo volumen.

El control orgánico tiene, como objeto, sacar a la luz la desorganización *in genere*, en lo cual entra no sólo la mala estructura orgánica, sino también la responsabilidad financiera, el enjuiciamiento de la utilidad de los órganos y la apreciación de la eficiencia de los funcionarios, auxiliares y colegios. Ahora bien, la mayor parte de estos fines escapan a una teoría jurídica del control administrativo: el autor lo reconoce así cuando señala que los criterios de apreciación de la utilidad de los órganos y secciones administrativas pertenecen a la ciencia de la Administración «entendida como ciencia sociológica y experimental», pero tampoco pueden apreciarse jurídicamente la eficacia y el rendimiento de los funcionarios: el papel del Derecho aquí, incluyendo el de los controles jurídicos, se limita a configurar los medios y el alcance de las técnicas no jurídicas de valoración.

Se pasa después revista con suma rapidez—una de las características de esta obra es su superficialidad—a la organización y efectos de esta clase de controles, y los criterios de control, que en definitiva no son sino manifestaciones múltiples de un único criterio: el de idoneidad. Así, con relación a los funcionarios públicos se examinan sucesivamente los diferentes controles sobre su idoneidad física, intelectual, moral, política, social y funcional. Respecto de este último punto creemos, en efecto, que el control sobre «la idoneidad del funcionario relativamente a un determinado empleo» no es un control orgánico, sino manifiestamente funcional, y por lo tanto no debería estar en esta primera parte del libro, que concluye con el estudio del procedimiento de control orgánico.

La segunda parte del libro se consagra, como hemos ya adelantado, a los controles funcionales, y sigue el mismo plan que la primera: objeto, organización, fines, criterios y procedimientos. El afán sistemático realmente agobiador de esta obra queda de relieve en el índice de materias, en que se desglosa cada uno de sus apartados, como, por ejemplo, cuando estudia los controles preventivos y sucesivos sobre los actos, y los controles sobre la omisión de actuación.

Pero tal vez sea en el capítulo del procedimiento donde más se muestra la originalidad del autor, quien efectúa bajo tal motivo un puro y simple tratado de los recursos administrativos—aparte, desde luego, del control de oficio—. Claro es que un curso de Derecho Administrativo no puede concluir sin un estudio de estos recursos. Pero pretender fundamentarlos casi exclusivamente en la teoría del control funcional, como un aspecto más de los sistemas de supervisión del funcionamiento administrativo, parece una concesión excesiva a un planteamiento previo cuya intangibilidad se defiende contra viento y marea. Es la clásica reducción de la realidad a la idea, cuando la idea no es lo suficientemente amplia como para cobijar a esa realidad. El reproche no tendría mayor importancia si no se tratase de una obra pedagógica, dedicada a los estudiantes, cuyo esquema mental del Derecho Administrativo puede ser objeto, en consecuencia, de una distorsión a todas luces nociva.

M. P. O.

HULSEBUSCH, Otto, y SCHULTE, Günter: *Erstes Vereinfachungsgesetz von Nordrhein Westfalen*. 366 páginas. Göttingen, Otto Schwartz, 1959.

La estructura federal de la Alemania del Oeste ha producido en el de por sí ya complicado campo del Derecho público una tan formidable proliferación legislativa, que ha estado a punto de desbordar a la propia Administración, y que, en cualquier caso, hace muy difícil el manejo de los textos jurídicos aplicables. De aquí una doble tendencia fácilmente observable: De un lado, desde el punto de vista del legislador, un constante esfuerzo por unificar y coordinar las leyes dispersas, redactando textos de gran meticulosidad, ordinariamente casuísticos y con rigurosas disposiciones derogatorias; y, por otro lado, desde el punto de vista científico, una abundante producción de comentarios a toda clase de leyes que, redactados frecuentemente por funcionarios especializados, carecen de toda pretensión doctrinal, y sólo aspiran a introducir un poco de claridad en

los textos, coordinándoles, además, con las normas con que están relacionados.

Un buen ejemplo de lo que acabamos de indicar lo constituye la obra que se comenta, «La primera ley para la nueva regulación y simplificación de la Administración de Nordrhein Westfalen» fue aprobada por el Parlamento de aquel Estado en 23 de julio de 1957. La importancia y significación de este texto se pone de relieve si se tiene en cuenta que afecta a más de quince millones de habitantes, agrupados primordialmente en la zona del Ruhr. Desde el punto de vista jurídico, ya en el primer artículo se hace referencia expresa y se modifican veinticuatro leyes, en sus disposiciones finales se derogan otras veintiocho, y, en sus apéndices, se hace una enumeración casuística de competencias que superan los doscientos apartados.

La ley se divide en cuatro secciones, que tratan de la competencia, el procedimiento de decisión, disposiciones generales y disposiciones transitorias y finales. Su punto de gravedad recae en el funcionamiento de unas Juntas establecidas en municipios no sujetos a la jurisdicción del Distrito o de más de veinte mil habitantes, y, en general, en los Distritos (Kreis) el número de cuyos miembros oscila entre cinco y nueve, y que son elegidos conforme a las disposiciones constitucionales del régimen municipal.

Los comentarios de los autores poseen agudamente, de ordinario, ese carácter que se ha dado en llamar «práctico», y se agrupan a continuación de cada artículo en dos secciones distintas, que hacen referencia a las disposiciones legales coordinadas y a los comentarios propiamente dichos, que para aliviarles de su natural densidad y darles mayor claridad se sangran en abundantes notas de pie de página.

En la segunda parte del libro, después de haber estudiado «la primera ley», se transcriben otras ocho con ella íntimamente relacionadas, entre las que destacan las de ejecución administrativa y la de regulación de comunicación de documentos, promulgadas en la misma fecha que la anterior.

Un amplio apéndice de cien páginas se dedica a la exposición de normas ma-

BIBLIOGRAFÍA

teriales que afectan al tema, cerrándose el libro con un detallado índice de materias.

ALEJANDRO NIETO

KLINGER, Hans: *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. 650 págs. Göttingen, Otto Schwartz, 1960.

La aparición de la nueva ley de lo contencioso-administrativo ha ocasionado en Alemania un formidable aluvión de comentarios que aparecen ininterrumpidamente. No faltan motivos para esta fertilidad e incluso para su rapidez: Era urgente la necesidad que se sentía por la unificación territorial de la jurisdicción contencioso-administrativa, y las vicisitudes del proyecto en el Parlamento han podido ser seguidas paso a paso por los autores, de tal manera que puede afirmarse que todos estos comentarios estaban ya meditados y escritos sobre el texto del proyecto, y la publicación de la ley fué sólo la señal de comenzar la impresión, que ha tomado en las editoriales el aspecto de una competición deportiva de velocidad. Una de las obras que ha conseguido llegar primero al público es esta que comentamos, asegurándose así el éxito de una demanda ansiosa.

La trascendencia de ella no puede ser, sin embargo, más modesta. El autor declara que «su intención es proporcionar alguna ayuda y referencias bibliográficas y jurisprudenciales a los jueces, abogados y funcionarios que han de ocuparse de las cuestiones del Derecho procesal. El comentario está basado en una larga experiencia forense (el doctor KLINGER es Verwaltungsgerichtspräsident excedente) y quiere servir a la práctica».

Esta previa invocación a la «práctica» califica por sí sola esta obra. Ello supone que el autor renuncia a toda investigación propia e incluso a toda exposición «teórica», como si no fuera ésta tan cuidadosamente evitada «teoría» la esencia de cualquier libro que no suponga una simple transcripción de un texto legal con notas concordantes.

Esto no significa menospreciar la competencia del autor, sino sencillamente se-

ñalar su actitud. El doctor KLINGER posee una gran cultura jurídica, que ya demostró en una obra anterior (*Die Verordnungsüber die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone*. 3 Edición, Göttingen, 1954), y en la presente pone de manifiesto que nada se le ha escapado de la abundante literatura y jurisprudencia que afecta al tema. Ahora bien, este acervo de conocimientos se expone a la manera de un clásico centón (en el auténtico, no peyorativo, sentido de la palabra), es decir, que con las opiniones de los distintos autores se hilvana un texto de gran sencillez y fácil lectura, donde todos los problemas son citados correctamente y ninguno profundizado. Dada la índole de la obra, se detiene el comentario en cada punto apenas lo suficiente para hacer suyo un criterio doctrinal o jurisprudencial, que se cita, y aludir a las discrepancias. En este sentido panorámico se cumple con el mayor acierto el modesto fin confesado en el prólogo.

El comentario de cada artículo va siempre precedido por una detallada referencia a la legislación anterior, y la única digresión importante que aparece es la Introducción, donde se hace una amplia descripción del desarrollo legislativo contencioso a partir de la segunda guerra mundial.

ALEJANDRO NIETO

KOEHLER, Alexander: *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 1.402 páginas. Berlín y Frankfurt a. M. Franz Vahlen, 1960.

En el prólogo a la sexta edición de su conocido *Tratado de Derecho Administrativo* ha puesto FORSTHOFF de relieve la dependencia del desarrollo del derecho material respecto de la cláusula general procesal en la jurisdicción contencioso-administrativa. La nueva configuración de esta jurisdicción, unificada y generosamente abierta, que le concede la reciente ley reguladora, ha ocasionado en Alemania una general satisfacción y una atención intensa por las obras que en su torno van vertiginosamente apareciendo, y que en su conjunto han de representar un paso importante en la

progresión del Derecho Administrativo alemán.

La primera edición privada del texto legal, que apareció en las librerías pocas semanas después de su publicación en el «Boletín Oficial», iba precedida por una interesante introducción del doctor KOEHLER, que ahora se reproduce en la voluminosa obra que comentamos.

El autor, *Ministerialrat* en el Ministerio Federal del Interior, puede ser considerado como un especialista en la materia, pues, aparte de un libro publicado en 1952 por la misma Editorial con el título de *Kommentar zum Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht von 23-9-1952*, ha tomado parte activa en la redacción y discusión de la presente ley, lo que le presta un dominio indiscutible en el manejo de datos, referencias y antecedentes. Son constantes las referencias que se hacen en estos comentarios a la legislación anterior e incluso al Proyecto que sirvió de base a la presente Ley, elaborado en 1951 por una Comisión conjunta de presidentes de los Tribunales de lo Contencioso y funcionarios del Ministerio del Interior, así como también a las discusiones parlamentarias que en su torno se originaron, y que en repetidas ocasiones suministran originales criterios para la interpretación de los puntos más oscuros.

La obra, aunque ceñida, como es natural dada su índole, al orden del articulado de la ley, constituye una aportación científica notable. Sólo excepcionalmente se apuntan en ella soluciones doctrinales inéditas ante los problemas planteados, pero de ordinario adopta el autor una postura personal, que se razona, y es amplísimo el temario de cuestiones que se estudian con toda amplitud sobre la base de una literatura y jurisprudencia tanto federal como de los Tribunales de los Estados, que se analiza con rigor, ponderando en cada caso las posibilidades de su aplicación en relación con las variaciones del texto legal.

En repetidas ocasiones se intercala el texto literal de algunas leyes inmediatamente relacionadas con la materia, como la de ejecución administrativa de 27 de abril de 1953, la de elección de jueces de 25 de agosto de 1950 o la de jubilación de jueces y magistrados de los Tri-

bunales contencioso-administrativos de 28 de enero de 1956.

ALEJANDRO NIETO

LASO VALLEJO, Gregorio: *El Civil Service británico*. Cuaderno núm. 5 de Estudios Administrativos. Madrid, 1959. Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. 81 págs.

Viene esta obra a llenar un vacío de la bibliografía española de materias administrativas, ya que en ella se nos ofrece una idea clara y sistemática de institución tan complicada y casuística como es el régimen de los funcionarios públicos anglosajones.

Gracias a la selección de textos utilizados por el autor y a su gran sentido esquemático, nos hallamos ante un compendio muy valioso, no sólo para el estudioso del Derecho Administrativo, sino también para cualquier persona interesada en su conocimiento.

La obra se halla dividida en ocho partes. La primera se dedica a verificar una Introducción en la que se esbozan el concepto, las características y las cualidades y defectos del *Civil Service* británico. Nos interesa recoger aquí las características más importantes que distinguen al *Civil Service* y que son: La unidad dentro de la variedad, la jerarquía, la permanencia de ciertas tradiciones aristocráticas, especialmente dentro de la *Administrative Class* o clase superior, una vasta experiencia y el apolitismo de las clases superiores, a fin de conservar la imparcialidad y fidelidad tradicionales en servir a cualquier partido político que gobierne.

El capítulo II se dedica al estudio de las condiciones generales del Servicio, y el III analiza los antecedentes históricos y la evolución legislativa del *Civil Service* a través de las diversas Comisiones que se crearon para su estructuración actual y definitiva. En cuanto al control que se ejerce sobre el *Civil Service*, éste es triple: jerárquico, parlamentario y sindical. La efectividad de este control es indudable. El capítulo V, al estudiar los órganos de selección de funcionarios, lo hace de los tres organismos funda-

mentales en materia de tanta importancia: la *Civil Service Commission*, la *Civil Service Selection Board* y la *Final Selection Board*. Por lo que hace referencia a los métodos de selección de los *civil servants*, estos métodos se han en tres principios fundamentales: 1) Ausencia de favoritismos e influencias de partidos políticos. 2) Selección fundada ante todo en las cualidades humanas y los conocimientos generales amplios de los candidatos, punto éste sobre el que tantas veces se insiste como típico del sistema inglés a lo largo del trabajo, y 3) Unidad del órgano de selección (la *Civil Service Commission*), cuyos poderes son cuasi-judiciales. Hay dos métodos fundamentales de selección designados Método I y Método II. El primero es el más usual y sus procedimientos son tres, que varían según las clases administrativas, exámenes libres, restringidos y la designación. El Método II consiste en un ejercicio escrito breve, compuesto de dos pruebas y varios tests y entrevistas.

El capítulo VII nos permite contemplar la estructura actual de la función y las diversas clases de funcionarios: la *Administrative Class*, la *Executive Class*, la *Clerical Class*, los *Clerical Assistants* y los que la *Tomlin Commission* denomina *Minor Grados*, constituidos por los mecanógrafos y los taquimecanógrafos. Es ésta una de las partes más provechosas de la obra. Por último, el trabajo se cierra con un análisis breve de los sistemas de perfeccionamiento de funcionarios y como estas nuevas técnicas de lo que en Inglaterra se conoce con el nombre de *training* se han ido abriendo paso al compás de los tiempos modernos y como prueba de la consecución de una mayor efectividad y rendimiento del personal al servicio de la función pública.

La bibliografía que se nos ofrece es por demás útil y muy bien seleccionada.

A. DE JUAN-ABAD

MARTÍN BLANCO, JOSÉ: *Estudios de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1960, 110 páginas.

En este breve volumen se recogen tres estudios, de los cuales dos—el primero

y el tercero—no son sino la exégesis de sendas disposiciones legales, y el segundo, una comunicación presentada al Primer Congreso Nacional de Urbanismo celebrado en Barcelona en 1959.

El primer estudio se refiere al Decreto de 26 de noviembre de 1959, sobre liberación de expropiaciones en los expedientes promovidos por razones urbanísticas. Por el citado Decreto, como es sabido, se concede a los afectados por expropiaciones fundadas en razones urbanísticas, la posibilidad de liberarse de ésta si se comprometen a una serie de condiciones rigurosas, tanto, que, de hecho, la virtualidad de este Decreto está aún por ver. Curiosamente, la expropiación forzosa, que en todos los viejos tratados de Derecho Administrativo era una medida de fomento, ha evolucionado de tal manera que es ahora la liberación de ser expropiado lo que se utiliza como técnica de impulsión del particular—al modo como la amenaza de expropiación por incumplimiento de los fines sociales de propiedad puede también configurarse como sistema de fomento—. En la exposición que del texto legal hace el autor, se limita a glosar y desarrollar los términos propios del Decreto sin buscar mayores empeños. Ello es de lamentar, por cuanto la citada norma tiene aspectos de extraordinario interés, no sólo en cuanto a la regulación intrínseca de sus objetivos, de indudable importancia y que está hecha con bastante torpeza técnica, sino en general con referencia a todo nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la enajenación forzosa de la parcela en el caso de incumplimiento por el particular de las obligaciones a que hemos aludido, tiene todas las características de la expropiación-sanción y se hace con total desconocimiento de los principios elementales de la Ley de Expropiación forzosa. Las dificultades en que se encuentra el señor MARTÍN BLANCO para justificar lo que él reconoce que «tiene una naturaleza jurídica distinta de la expropiación forzosa» y no se decide a llamar por su propio nombre, es decir una confiscación por aplicación de cláusula penal, son notorias. De todas formas elude el más espinoso de los problemas: la constitucionalidad de este precepto frente al man-

dato tajante del artículo 32 del Fuero de los Españoles.

La comunicación al Congreso de Urbanismo tuvo como finalidad «sugerir problemas y plantear inquietudes al jurista», «huyendo intencionadamente de examinar cuestiones concretas». Es claro que con este planteamiento previo no es posible perfilar debidamente el Derecho Urbanístico, lo que parecía ser la intención originaria del autor. En realidad, buena parte del Estudio se dedica «a destacar la triple misión específica del jurista. Triple misión, excelsa y de belleza cautivadora, para aquellos hombres de leyes que en el diario trajinar de la vida dediquen una breve pausa de descanso a meditar sobre el problema». La visión que el autor tiene de la misión del jurista urbanístico («Cuando los edificios ahora construidos desaparezcan por los ataques del tiempo o de los hombres, cuando de nuestras ciudades, planeadas y trazadas en el empuje brioso del actual urbanismo, no quede ni rastro en el decurso de los siglos, perdurará, sin embargo, el recuerdo del movimiento urbanístico en las leyes que ahora tracemos y que entonces serán testigos mudos, venerables e históricos de nuestros afanes actuales», etc., etc.) debe causar una honda depresión y melancolía a los demás técnicos y científicos. El autor, después de delimitar el Derecho Urbanístico como «un derecho especial que, participando de normas del derecho privado y del administrativo, ofrece cierta peculiaridad que le separa de éstos», estima innecesario por ahora catalogar o clasificar a este nuevo Derecho, pero nos advierte que «no estaría de sobra ir ya pensando en la creación de cátedras universitarias de Derecho Urbanístico», por cuanto reconoce que esta rama carece hoy de rango científico, y que «igual que hay una jurisprudencia civil, o social, o criminal, habrá en su día una jurisprudencia urbanística».

El tercer estudio está dedicado a la Gerencia de Urbanización, organismo autónomo creado por la Ley de 30 de julio de 1959. El autor sigue la línea exegética que señalamos en el primero de estos estudios, y como aquél, también éste lleva al final el texto completo de la norma a que se refiere.

La presentación e impresión de la obra, a cargo de la Editorial REUS, es muy buena.

M. P. O.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián:
De las administraciones autónomas de las aguas públicas. Instituto García Oviedo, Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, 1960. 240 páginas.

Parece constituir una obligada afirmación para todo aquel que, entre nosotros, escribe sobre aguas, la de lamentarse de la escasa bibliografía moderna existente sobre materia tan importante. Y, desgraciadamente, esto, que va constituyendo ya un lugar común en quienes abordan estos temas, es una realidad indiscutible. En parte se debe, sin duda, a la relativa antigüedad de los preceptos básicos en materias de aguas, y en parte a la vigencia—de hecho—de muchos de sus preceptos. Pero aparte de las causas específicas que puedan motivar esta carencia de bibliografía moderna sobre el tema, no debe extrañarnos demasiado el que ello ocurra, por cuanto es un fenómeno normal en la mayoría de los temas de la parte especial de Derecho Administrativo español. Parte especial que se presenta ante el administrativista español, en la mayoría de sus temas, como un inmenso campo virgen pleno de tentaciones para la aventura intelectual, ya en parte conseguida en otros sectores, de renovar nuestro Derecho Administrativo.

Un ejemplo de lo que en estas materias puede y debe hacerse nos lo ofrece el magnífico libro del profesor MARTÍN-RETORTILLO BAQUER que acaba de publicar el Instituto García Oviedo de la Facultad de Derecho sevillana y que es, en parte, el fruto de uno de los seminarios que en el presente curso se han profesado en la cátedra de Derecho Administrativo de aquella Universidad.

El libro que recensionamos tiene una introducción y tres capítulos, de los que el primero está dedicado al estudio de la naturaleza de las Comunidades de regantes, el segundo a la trayectoria y significación de las Confederaciones hidro-

gráficas, y el tercero a la incorporación de las Comunidades de regantes a la Organización Sindical.

En la introducción se destacan las ideas madres que han de jugar en cada uno de los capítulos en que la obra se compone, pero, con todo, es algo más que una síntesis para ayudar a la lectura del libro. Se hacen en ella valoraciones de carácter general de gran agudeza en relación con las Administraciones de las aguas públicas. El capítulo primero se dedica a la naturaleza de esas entidades tan singulares que son las Comunidades de regantes, de tanta tradición en la administración de nuestras aguas. Se destaca el principio, de plena vigencia en las Comunidades, de la participación de los usuarios en la administración y distribución de las aguas públicas, así como se estudia la personalidad de las Comunidades de regantes al amparo del artículo 35 del Código civil, sus prerrogativas administrativas (aplicación de la vía de apremio, posibilidad de imposición de multas, carácter administrativo de los actos de los Sindicatos de riego y su impugnabilidad, carácter ejecutorio, firme e irrevocable de las decisiones de los Jurados de riego dentro de su competencia, que es sobre cuestiones de hecho), etc. La reciente aparición de dos importantes cuerpos de legislación administrativa en los que se mencionan a las Comunidades de regantes, ha dado pie a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO para sacar deducciones sobre la naturaleza de las mismas. Es una de ellas la Ley de procedimiento administrativo y su legislación complementaria, en la que se menciona como procedimiento administrativo especial el de las Comunidades de regantes. Ello refuerza la naturaleza administrativa de estas entidades que defiende MARTÍN-RETORTILLO, quien a continuación se pronuncia por la aplicación supletoria total de la Ley de procedimiento administrativo en las Comunidades, en virtud de su carácter de entidades autónomas y en contra de la aplicación a las Comunidades de la Ley de Procedimiento por la vía de los procedimientos especiales. La exclusión que la Ley de Régimen jurídico de las entidades autónomas hace de las Organizaciones de regantes sirve de base al reciente catedrá-

tico de la Universidad compostelana para insistir en su tesis del carácter de entidades administrativas autónomas delegadas que asigna a las Comunidades de regantes. Se estudia en apartado especial la titularidad del aprovechamiento de las aguas públicas que ostentan las Comunidades, que no puede confundirse con una titularidad de dominio de las aguas ni incluso con posterioridad a la derivación de las mismas de los cauces, discrepando brillantemente de la opinión de don Jerónimo GONZÁLEZ, que veía en la prescripción de los veinte años una adquisición de dominio de las aguas y no del mero aprovechamiento. Muy brillante también el estudio del carácter real de las Comunidades de regantes en cuanto es a través de la tierra como se adquiere el derecho al riego, que no puede separarse de la tierra misma.

En el segundo capítulo se estudia la trayectoria de las Confederaciones hidrográficas, señalándose las características fundamentales de estas entidades en la forma siguiente: a) coordinación de los distintos aprovechamientos que del río pueden derivarse; b) superación del sistema de concesiones específicas aisladas por un aprovechamiento integral de un área superior, coincidente a veces con toda una cuenca; c) coincidencia del principio de participación de los interesados con una acción directa de la Administración de desarrollo económico. En función de estas tres características, MARTÍN-RETORTILLO encuentra precedentes de las Confederaciones en la propia ley de Aguas, si bien en facetas puramente embrionarias, en la legislación de fomento complementaria de aquella ley (desde el Reglamento de 27 de noviembre de 1903 a la Ley de 7 de julio de 1911) y sobre todo, en el Plan de Riegos del Alto Aragón. Dos ideas básicas constituyen a partir de aquí el hilo del trabajo. Es una la participación de los administrados en los órganos de la Confederación, con lo que se afianzaba, en su grado superior, el principio de participación de los interesados en las Administraciones autónomas de las aguas. La otra es la idea de que la Confederación constituye una entidad de desarrollo económico en la totalidad de sus facetas (regadíos, industrialización, colonización.

etcétera), planeada sobre áreas territoriales de carácter natural (cuenca de los grandes ríos) y no de mero carácter administrativo (provincias).

MARTÍN-RETORTILLO, con notoria agudeza y fino espíritu crítico, va examinando todas las facetas a través de las cuales quiebran en la realidad estas dos grandes ideas cimentadoras de las Confederaciones hidrográficas. La participación de los administrados e interesados en los órganos de gobierno de las Confederaciones es suspendida transitoriamente por la Orden ministerial de 17 de enero de 1942, lo que ha convertido, en buena parte, a las Confederaciones en organismos tecnocráticos. La quiebra del principio en virtud del cual las Confederaciones constituían entidades localizadas encargadas del planeamiento y ejecución coordinado y multifuncional de las distintas facetas del desarrollo económico de una región natural, quiebra a través de un proceso, sagazmente descubierto y expuesto por el autor, en virtud del cual, poco a poco, va despojándose a las Confederaciones de infinidad de facetas del desarrollo económico regional, que van atribuyéndose a organismos concretos y específicos, sustituyéndose la técnica del organismo único localizado y multifuncional por una serie de organismos específicos y diversos cuya actuación tiene que ser coordinada a través del dudoso sistema de las Comisiones interministeriales.

Llama la atención MARTÍN-RETORTILLO sobre la circunstancia de que todo ello se esté produciendo en un momento en que los demás países están implantando la técnica unitaria a través de un solo organismo, a la manera confederal, en las actividades regionales de desarrollo económico. En este sentido se examina con detenimiento el sistema de los regadíos norteamericanos.

La deducción que se obtiene del estudio del profesor MARTÍN-RETORTILLO es de que en la actualidad las Confederaciones viven en gran parte de espaldas a las ideas básicas en las que fueron concebidas.

Termina el libro que recensamos con el estudio de un tema de gran actualidad para los regantes españoles, como es el de la incorporación de las

Comunidades de regantes a la Organización Sindical. Tras preisar lo que el principio de unidad sindical implique en nuestro Ordenamiento positivo, el profesor MARTÍN-RETORTILLO se pronuncia en sentido contrario a dicha incorporación basándose para ello en los fines públicos que desarrollan las Comunidades, en el carácter administrativo de las mismas, ensambladas en la Administración del Estado a través del Ministerio de Obras Públicas, en el carácter administrativo de los actos emanados de las Comunidades, etc. La conclusión a la que se llega es clara: el principio de unidad sindical no sufre con el funcionamiento separado de las Administraciones autónomas que son las Comunidades de regantes reguladas en la Ley de Aguas. Se examina a continuación el fenómeno sindical en la agricultura y se concluye con el estudio de la ilegalidad del Decreto de 17 de julio de 1944 y de la Orden de 23 de marzo de 1945, que regularon una parcial incorporación de las Comunidades de regantes a la Organización Sindical.

La lectura del libro de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER es sumamente instructiva y alerccionadora para quien desee conocer el tema de las aguas públicas. Se van ofreciendo al lector desde los principios políticos de la Ley de Aguas, que consideraba que el desarrollo de la riqueza potencial de las aguas correspondía a la iniciativa privada; hasta los que inspiraron a las Confederaciones y a los actuales planes provinciales y comisiones regionales que, en régimen de duplicidad de servicios, coinciden hoy, en gran parte, con las Confederaciones tan minimizadas en sus tareas originarias. Hasta los más recalcitrantes neoliberales, en materia económica, tan en boga en nuestros días, en lo que se aplican las técnicas de devolución y de despresupuestación, convienen en que a la Administración pública le corresponde, en materia económica, una tarea de desarrollo. El libro que recensamos nos ilustra ampliamente del marco regional que tales planeamientos requieren y de cómo tales marcos regionales se encuentran vertebrados por la cuenca de los grandes ríos. Es también sumamente alerccionadora la comparación del sistema del

BIBLIOGRAFÍA

órgano único, localizado y multifuncional de planeamiento y ejecución, con el de la multiplicidad de órganos específicos coordinados en la capitalidad de la nación tan en boga entre nosotros.

Para el jurista, el libro tiene el mérito indiscutible de estar construido bajo un sincretismo metodológico en el que, bajo la guía segura y bien manejada del método jurídico, se van conociendo las facetas históricas y sociológicas de las instituciones estudiadas por el autor. Por lo que respecta a esta última faceta, vale la pena poner de relieve la valoración política y jurídica que se da al extendido fenómeno de la inaplicación fáctica de muchos preceptos de la legislación de Aguas, ante el que el autor no se deja llevar por el socorrido, simplista e ineficaz método de despreñar las realidades jurídicas que se dan al margen de la Ley. Por todo ello, el libro que comentamos no sólo revela una sólida formación jurídica y metodológica y una prometedora especialización en materia de aguas, sino también un fino sentido administrativo puesto de relieve, precisamente, en estas valoraciones de las causas de los fenómenos jurídicos que se dan al margen y en contra de la misma legislación administrativa.

MANUEL F. CLAVERO AREVALO

MIELE, Giovanni: *Principi di diritto amministrativo*, I. Reimpresión de la 2.ª edición. Padova, 1960, 266 páginas.

La obra de la que damos noticia es la reimpresión inalterada de la segunda edición (1.ª ed., 1945; 2.ª ed., 1952) del primer volumen de los *Principi di Diritto amministrativo* del profesor MIELE, obra que está dividida en tres partes: Introducción, Nociones generales y Teoría de las fuentes.

Si las circunstancias de esta reimpresión limitan forzosamente el ámbito de esta recensión, no por ello dejaremos de resaltar las dos notas más importantes que, a nuestro parecer, la caracterizan. En primer lugar, la obra del profesor MIELE constituye, dentro de la dogmática italiana, el intento más equilibrado de llevar a cabo un planteamiento del De-

recho administrativo desde la base de una posible teoría general del Derecho. Se trata de un intento que el autor confiesa abiertamente en las páginas iniciales de la obra, refiriéndose especialmente a la parte II de la misma—nociones generales—, que «en cierto modo viene a representar una novedad, en cuanto que no corresponde pura y simplemente a una parte general, sino que brevemente contiene, sin sacrificar los puntos esenciales, una teoría general del Derecho en su ensamble con el Derecho administrativo». En segundo lugar, debemos señalar también cómo la obra reseñada ofrece, a pesar del intento anteriormente recogido, una clara armonía y un profundo equilibrio, características que ciertamente no pueden predicarse en su generalidad de la doctrina italiana de nuestros días. En tal sentido, el profesor MIELE acredita una vez más su condición de fino jurista, al presentar en el planteamiento de un sistema personal y propio una línea metodológica que, lejos de extremismos y piruetas conceptuales, puede enraizarse con la línea más depurada de la doctrina jurídico-administrativa italiana.

La estima personal y científica que tan sinceramente profesamos al ilustre maestro de la Universidad de Florencia nos permite estimularle, al señalar la aparición de esta reedición del primer volumen de sus *Principi*, a la conclusión de esta obra de carácter general, que tan deseosamente todos esperamos.

SEBASTIÁN MARTIN-RETORTILLO

MORSTEIN-MARX, Fritz: *Einführung in die Bürokratie*. Neuwied, Hermann Luchterhand, 1959. 243 págs.

Sobre el innegable abismo que separa ideológica y técnicamente la ciencia administrativa de Europa y América, parecen haber tendido un puente dos autores de la más pura cepa germánica (MORSTEIN-MARX y Arnold BRECHT), inyectados en la vida de los negocios y en la universitaria de América, y que han conseguido el mayor prestigio a ambos lados del Atlántico. En la obra de MORSTEIN-MARX, como en su vida,

se combinan felizmente ambas tendencias.

El autor analiza la burocracia con una óptica weberiana: las ideas de una sociedad industrial y democrática, y de un instrumento idóneo para resolver los problemas administrativos, discurren a lo largo del libro sin sucesión de continuidad. Y si es cierto que otras concepciones están también presentes, lo son a título de contrapunto, completando el cuadro de posibilidades interpretativas a que cada fenómeno puede dar lugar. En este sentido adopta MORSTEIN-MARX una actitud de pura objetividad —y frialdad— científica. Aquí están ajenos los acentos apasionados que con tanta frecuencia despierta el tema. No puede encontrarse la menor huella de polémica. Ni se argumentan afirmaciones propias, ni se critican ajenas: no se pretende demostrar, sino describir.

No se ataca de frente el problema de la esencia de la burocracia, no se levanta una teoría radical. A lo largo de sus diez capítulos se examinan diez puntos de vista, diez parcelas del tema, que de esta manera queda menudamente analizado. Pero lo que se pierde en intensidad se gana en extensión, y esta versión fluida de la burocracia nos permite abarcar el fenómeno en una multitud de matices, que en una visión monolítica nunca es posible.

Esta actitud ecléctica en nada empece la originalidad metodológica de la obra: todo lo contrario. La síntesis se verifica por la convicción metodológica de que todo fenómeno es susceptible de un análisis desde diversos puntos de vista, y por el honrado testimonio de la existencia real de ellos. En diferencia con la técnica literaria europea, son muy raras las citas de pie de página. El peso de cada argumento no se avala por el principio de autoridad—o erudición—, sino por su valor interno.

Constatada la naturaleza de la burocracia como una forma de organización, o como característica del moderno estado industrial, no puede faltar la admisión de la posibilidad de la degeneración de estos valores: burocracia como enfermedad de organización y como desecho del estado moderno (cap. II). Proclamado el interés del tipo burocrático de dirección

de servicios, se constata la existencia doctrinal de la burocracia de castas o de «patronage», con curiosas referencias a su encarnación en circunstancias y Estados diversos: desde la China de los Han al Japón Meiji (cap. IV)

Las exigencias fundamentales de un tipo perfecto de burocracia capaz de desarrollar la dirección a los servicios encomendados, se resumen en los principios de racionalidad, responsabilidad, capacidad y duración (cap. III)

La burocracia es, ciertamente, una forma de organización, pero no puede olvidarse que está formada por individuos, por funcionarios. La grave atención que se presta a estos funcionarios es, quizá, una de las características más originales de la obra. De esta manera queda más completo el cuadro de los análisis, pasando por alto los escrúpulos a la posible objeción que pudiera levantarse de que se trata de materias propias del derecho de funcionarios. Y, efectivamente, conforme al criterio tradicional, más de la mitad de los capítulos de esta obra podrían considerarse como ajenos al tema, propios más bien de una teoría general del Derecho de la Función Pública.

El libro se cierra con una valiosísima bibliografía seleccionada, referida exclusivamente a libros aparecidos en alemán, inglés y francés.

ALEJANDRO NIETO

Planos de Madrid de los siglos XVII y XVIII. Introducción, reseña y estudio por Miguel MOLINA CAMPUZANO, con prólogo del Excmo. Sr. Conde de MAYALDE. Institutos de Estudios de Administración Local. Seminario de Urbanismo. Madrid, 1960.

Toda suerte de felicitaciones merece el Instituto de Estudios de Administración Local por esta importante obra que, bajo sus auspicios, acaba de aparecer, y el excelentísimo Ayuntamiento de Madrid, que ha contribuido a costear la edición. La bibliografía madrileña se enriquece con un libro de superlativa importancia. Los estudiosos y eruditos, e

incluso toda clase de lectores a quien sólo la curiosidad inspire, han de encontrar en él aquellos instrumentos de trabajo de extraordinaria utilidad para sus investigaciones sobre la historia de Madrid, y éstos, el complemento necesario para leer con más fruto la larga serie de obras de todo carácter que tienen como tema la Villa y Corte.

Es la primera vez que se presentan unidos y ordenados todos los planos topográficos conocidos, de Madrid, desde el de WITT de 1635 hasta el de MARTÍNEZ DE LA TORRE, reducción del de LÓPEZ, de 1800. Se sigue a lo largo de ellos, con el auxilio de muchas reproducciones de carácter parcial y de un impresionante aparato de concordancias topográficas, todas las vicisitudes urbanísticas de la Corte desde el reinado de Felipe II y su crecimiento y transformación en gran ciudad. Con el auxilio de este extraordinario libro adquiere todo su jugo la lectura de las deliciosas impresiones sobre el viejo Madrid de MESONERO ROMANOS, y el manejo de los repertorios de calles madrileñas de PEÑAS CAMBRONERO y de CAPMANI. Y hacia falta un libro de esta especie, y una ayuda de tal magnitud porque ese género de estudios de carácter histórico-literario, inspirado en la evocación nostálgica del Madrid antiguo, ha tenido en los últimos años un extraordinario auge, en el que es obligado citar los trabajos del cronista madrileño VELASCO ZAZO, los de SÁINZ DE ROBLES, las colecciones de temas e itinerarios sobre nuestra Corte del Instituto de Estudios Madrileños, los modernos paseos por Madrid de CORRAL y RAYA y SANZ GARCÍA y el magnífico libro de FERNANDO CHUECA.

La parte expositiva de esta obra que comentamos, cuidadosamente hecha, contiene una reseña de los antiguos planos madrileños, la historia del desarrollo de Madrid desde el reinado de Felipe II, y un curiosísimo capítulo sobre la Regalía de Aposento con los influjos inesperados y trascendentales que tuvo en la transformación de la ciudad y en el nacimiento de su política urbanística. Persiguiendo esta institución sólo el disponer de alojamiento en casas particulares, y mediante un derecho de la Corona, para las personas obligadas a residir en la

Corte, vino a transformarse, mediante una serie de acertadas medidas, en incentivo para estimular a los propietarios de inmuebles a edificar casas de nueva planta más espaciosas y sometidas a un plan de edificación serio. Comienza entonces la ingerencia de la Administración en el ejercicio de los derechos dominicales, apatece el predominio del interés público sobre el particular, y se ponen las primeras bases de una política urbanística dirigida por los Ayuntamientos. Estos tres estudios constituyen la introducción, para dar paso, después, a la reproducción total, en bastantes casos complementada con reproducciones parciales, de todos los planos de Madrid a lo largo de dos siglos, con cuidadas reseñas bibliográficas y con la verdadera historia de cada uno, de sus vicisitudes, imitaciones y reducciones.

Las trescientas páginas finales contienen las concordancias topográficas cuidadosamente establecidas en 1.153 fichas, de casas, palacios, iglesias, conventos, edificios oficiales, calles y plazas que remiten al lector inmediatamente al plano o planos en que se encuentran, permitiéndole seguir al mismo tiempo el desarrollo de la ciudad como unidad urbana, y la trayectoria de cada lugar de la misma a través de esos doscientos años.

Es de esperar que ese libro esté llamado a agotarse pronto y a ser repetidas veces reeditado. El cuidado con que se ha procedido a su preparación, el acierto con que se ha logrado presentarlo, y la suma enorme de datos de superlativa importancia que contiene, le hacen acreedor a un éxito franco.

ANTONIO PÉREZ GÓMEZ

POTENZA, S., y LANDI, G.: *Manuale de Diritto Amministrativo*. Milán, 1960, Ed. Giuffrè. 780 págs.

Viene esta obra reciente a completar la ya rica bibliografía italiana de Derecho Administrativo. El libro tiene una finalidad docente y práctica, y cuenta con el mérito de recoger al día las principales posturas doctrinales y jurídico-positivas sobre la amplia panorámica del Derecho Administrativo, siendo el producto

de la acertada colaboración de dos consejeros de Estado; tiene un carácter objetivo e imparcial y es texto ideal de consulta para el estudioso y el profesional de la Administración.

El volumen que nos ocupa consta de tres partes fundamentales: I. Doctrina general. II. Bosquejo de la legislación administrativa italiana, y III. La justicia administrativa.

Dentro de la primera parte encontramos una introducción de tipo teórico sobre la naturaleza y fines del Estado y la Administración, que sigue las trayectorias tradicionales. A continuación se estudia en sucesivos capítulos las fuentes del Derecho Administrativo, los sujetos (distinguiendo entre sujetos activos y pasivos), los objetos del Derecho Administrativo (introduciendo aquí todo el régimen administrativo de la propiedad privada, de los bienes patrimoniales y de los demaniales), la relación jurídico-administrativa, los hechos jurídicos y los actos administrativos en un estudio completo y minucioso de los requisitos y alcance de los mismos, para finalizar con un último capítulo dedicado a la teoría de la responsabilidad en Derecho Administrativo.

La segunda parte es de carácter descriptivo. En cuatro capítulos se estudian sucesivamente: La organización administrativa (mereciendo destacarse el completo esquema de la Administración central italiana) en sus dimensiones central, local y paraestatal; la teoría del funcionario público y el contenido de la relación de servicios, la expropiación por causa de utilidad pública, y, por último, un análisis de la gestión económica y financiera del Estado y de la contratación administrativa.

La tercera parte tiene un contenido más técnico y operativo, estudiando la justicia administrativa a través de seis amplios capítulos que versan sobre: Nociones generales, la Administración ante la jurisdicción ordinaria, los recursos administrativos, la jurisdicción administrativa, las jurisdicciones especiales y los conflictos de atribuciones.

Merece, de esta parte, especial interés, por lo acabado de su estudio, lo referente a la jurisdicción administrativa, y al papel desempeñado por el Consejo de

Estado en este sentido. Entre los procedimientos especiales se trata con mayor detenimiento el de control presupuestario y financiero realizado por la «Corte dei Conti».

Completan este manual dos índices, uno cronológico de legislación y otro analítico por materias, que hacen más asequible y fácil su manejo.

A. DE JUAN ABAD

REDEKER, Konrad, y VON OERTZEN, Hans-Joachim: *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. 670 págs. Münster, Aschendorff, 1960.

En el prólogo de este Manual, que ocupa el número 65 de la colección «Aschendorffs Juristische Handbücherei», se hace la advertencia, imprescindible en comentarios de esta índole, de que con ella se trata tan sólo de prestar alguna utilidad en la práctica diaria de los procesos administrativos. Esta limitación de objetivos pretende de ordinario justificar la ausencia de un tratamiento científico de la materia. En el caso presente se sitúan los autores, en efecto, de espaldas a la literatura jurídica, y no es raro que en capítulos enteros falte por completo la menor alusión bibliográfica. Apenas si se citan de tarde en tarde los manuales generales, y tanto ellos como la jurisprudencia sin el menor análisis crítico.

Como contrapartida presenta esta obra, y este es un fenómeno nada habitual, un auténtico interés práctico, entendido éste como auxilio inmediato para el abogado profesional que ha de comparecer ante los Tribunales contencioso-administrativos, y carece de conocimientos legales especializados, y aun de tiempo y curiosidad para proporcionárselos. Parece como si a todo lo largo del libro se manifestase la aguda mentalidad del doctor REDEKER, conocida figura del foro de la capital de la República Federal alemana. Los problemas se plantean y resuelven indefectiblemente conforme a un criterio utilitario, que pudiéramos llamar «probabiliorista», es decir, esquivando en lo posible todas las contradicciones y dificultades que predan estorbar el desarrollo del proceso y ofrecen

do al lector una gama de soluciones sencillas y levemente fundadas, pero que pueden contribuir a resolverle sus problemas diarios.

De aquí también que se de gran importancia a problemas y supuestos que, sin pretender interés doctrinal notable, puedan tenerle desde el punto de vista del ejercicio de la profesión de abogado: representación, costas, incidencias, letra menuda en suma, que suele ser pasada por alto en la mayor parte de los Tratados y aun de los Comentarios.

La brevedad de su contenido (menos de quinientas páginas en pequeño formato) se complementa con dos abultados apéndices, en el primero de los cuales se transcriben las dos posiciones federales relacionadas con la ley que se comenta, y en el segundo, las distintas disposiciones de los Estados (hasta el mes de abril inclusive) dictadas para su aplicación.

ALEJANDRO NIETO

ROMANO, Alberto: *La pregiudizialità nel processo amministrativo*. Editorial Giuffrè, Milano, 1958, 507 págs.

La FUNDACIÓN CALAMANDREI de la Universidad de Florencia, constituida para honrar la memoria de quien en la misma fué ilustre maestro de Derecho procesal, inició en 1957 sus publicaciones con un estudio de Mauro CAPPELLETTI sobre *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, al que ha seguido la densa monografía que recensiamos y de la que es autor uno de los más prometedores valores de la ciencia jurídico-administrativa italiana, recientemente incorporado al profesorado universitario y último vástago de la dinastía de juristas que iniciara el inolvidable Santi ROMANO.

La obra de Alberto ROMANO está montada sobre un tema puente entre el Derecho procesal y el administrativo; más propiamente, sobre una materia peculiar del tan debatido Derecho procesal administrativo. Esta circunstancia obliga a su autor a desenvolverse teniendo en cuenta los resultados alcanzados por la ciencia jurídico-procesal, de cuyo conocimiento nos da sazónadísima prueba.

La sistemática seguida por Alberto ROMANO, se enraiza en su punto de partida con el estudio de la teoría del proceso, dentro de la cual, y como uno de sus elementos, es preciso valorar el significado que el proceso administrativo presenta, pues si realmente existen principios que pueden comunicarse entre el proceso civil y el administrativo enriqueciéndose mutuamente, es preciso constatar también cómo en ocasiones nos encontramos frente a una verdadera incommunicabilidad de postulados y principios.

El libro de Alberto ROMANO se encuadra, por tanto—la misma institución estudiada casi parece exigirlo—, en la línea metodológica formal que caracteriza a la dogmática italiana de nuestros días. En tal sentido, debe destacarse la agudeza con que el autor analiza las distintas posiciones sostenidas en relación con los puntos estudiados, para deducir siempre jugosas conclusiones personales que en ocasiones se refieren a verdaderos puntos claves de nuestra disciplina. Permítaseme recordar, por ejemplo, el planteamiento que formula del concepto de interés legítimo, o de la misma naturaleza de la jurisdicción administrativa.

El autor manifiesta inicialmente cómo fijar el problema estudiado de la prejudicialidad, como casi siempre se hace, desde el punto de vista de la competencia, constituye una valoración que presenta un evidente carácter secundario. El punto de arranque de la obra recensada, lo constituye en el Derecho positivo italiano el art. 28 del Texto Único de la Ley sobre el Consejo de Estado que enuncia dos principios de carácter general, distintos entre sí, y que es preciso diferenciar: por una parte, la atribución al juez administrativo de la solución de las cuestiones *prejudiciales* o *incidentales* relativas a los llamados derechos públicos subjetivos perfectos y que hayan surgido a lo largo del proceso administrativo; por otra, la exclusión para tales soluciones del valor de cosa juzgada. Un problema central surge del principio enunciado en primer lugar: la atribución al Juez administrativo tanto de las cuestiones *prejudiciales* como de las *incidentales*, que si

bien se someten a disciplina análoga, son consideradas como diferentes y diversas; en este sentido, critica Alberto ROMANO los términos de la Ley, ya que la duplicidad recogida constituye un verdadero obstáculo para la individualización del objeto, pues si es posible atribuir un significado técnicamente preciso a la noción de cuestión prejudicial, no lo es, sin embargo, en relación con el concepto de cuestión incidental.

El libro de Alberto ROMANO consta, además, de una Introducción en la que se fijan los límites de la investigación a desarrollar, de dos partes. En la primera de ellas (págs. 19 a 192) se analiza la doctrina general sobre la prejudicialidad, análisis en el que en cierto modo sirve de punto de arranque la conocida obra de MENESTRINA. Se plantean aquí, entre otras cuestiones, las relativas al objeto del proceso, a la acción y también el problema de las posibles relaciones entre el derecho y la acción, problema que sólo enuncia el autor, y en relación con el cual advierte cómo la moderna concepción que atribuye una prioridad lógica a la acción sobre el derecho, no constituye en definitiva sino la simple traducción en términos de derecho positivo actual de un carácter ya peculiar del derecho romano.

La segunda parte se refiere a la prejudicialidad en el proceso administrativo, y dentro de la misma se recogen a su vez dos secciones: en la primera de ellas (págs. 193 a 389) se analiza la figura de la prejudicialidad en su valoración general dentro del proceso administrativo; a tal fin, se estudian como problemas fundamentales los relacionados con el objeto, límites y alcance de las declaraciones de prejudicialidad, no sin determinarse con gran agudeza sobre la función y naturaleza que presenta la misma jurisdicción administrativa. En esta parte quiero destacar especialmente los capítulos 24 y 28, referidos al papel, que la declaración de ilegitimidad del acto administrativo juega en relación con el contenido de la función jurisdiccional, y a los límites que ofrece el fenómeno de la prejudicialidad. La última sección (págs. 390 a 483), de esta segunda parte, se dedica al

análisis de distintos supuestos singulares de prejudicialidad.

La obra de Alberto ROMANO constituye, en resumen, una sólida investigación, exhaustiva sobre el tema estudiado y que marca un hito con el que en adelante habrá siempre que contar. Al testimonio de nuestra felicitación, no nos queda sino unir el deseo de nuevas y tan sazonadas investigaciones, como la contenida en el libro recensionado.

SEBASTIÁN M. RETORTILLO.

ULE, Carl H.: *Verwaltungsprozessrecht*. xxv + 229 págs. München y Berlin, C. H. Beck, 1960.

La encendida polémica que actualmente se debate en España entre «procesalistas» y «administrativistas» sobre los límites de una y otra disciplina y sobre la pretendida invasión de la técnica procesal en el Derecho administrativo material, no se ha planteado aún en Alemania, al menos con los agudos caracteres formales que en nuestra Patria se observan. Pero hay también una tensión latente que se adivina en los fugaces chispazos intermitentes que aparecen de vez en cuando en las revistas profesionales. No hace mucho tiempo advertía BACHOF (Döv. 1958, pág 57) de los peligros que podía representar para el Derecho administrativo material el criterio de una jurisprudencia empeñada en considerar buena parte de sus zonas tradicionales bajo el dominio del procedimiento; criterio que podría acurrar «el fin del Derecho administrativo alemán».

Esta posición fué ampliamente criticada. En la actualidad aparecen más confusas que nunca las fronteras de lo administrativo y lo procesal. La reciente ley de lo contencioso administrativo ha venido a enturbiar más la cuestión al incluir en su texto normas reguladoras de lo que en España llamamos «recursos administrativos». Es esta una decisión muy grave, puesto que en Alemania no se trata de un problema bizantino o simplemente científico, sino constitucional, ya que el legislador federal es incompetente para re-

gular con este carácter general el procedimiento administrativo.

Pero no creemos que el Derecho procesal administrativo del profesor de Spira, que se comenta, pueda constituir algún día piedra de escándalo. Técnicamente se encuentra encajado en los moldes tradicionales, que asignan para este Derecho procesal administrativo el estudio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La distinción entre el procedimiento administrativo y el «procedimiento contencioso-administrativo» se establece ortodoxamente en la pág. 14: «El fin del procedimiento administrativo es la emisión de un acto administrativo por una autoridad, el del proceso administrativo, el de una sentencia por un tribunal; el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte, el proceso administrativo sólo a petición de parte.» Las íntimas relaciones entre uno y otro fueron puestas de relieve por el autor en un trabajo anterior de 1958, y constituyeron el punto de partida de una luminosa polémica.

Es de advertir que el libro se somete voluntariamente a una limitación a principios generales, a una ojeada de conjunto dirigida sencillamente a «los estudiante y especialistas del Derecho administrativo y también a los abogados».

Pero si el libro está limitado por su escaso volumen y si, en sustancia, viene a ser una glosa de la nueva ley de lo contencioso-administrativo, por su técnica y por su estilo se diferencia de los numerosos comentarios al uso. Dejando aparte su toma de posición frente al conjunto del Derecho administrativo y a su consecuencia de constituir una disciplina jurídica específica, el hecho de que la materia se agrupe por conceptos lógicos y no por el articulado de la ley (aunque sensiblemente aquéllos se ciñan a ésta) libera a este librito de la aridez que acompaña inevitablemente a los puros comentarios.

En la sección tercera de la tercera parte, se estudian los principios generales del procedimiento, examinándose la importancia e influencia en la ley del: inquisitorial, oficialidad, disponibilidad, oralidad, publicidad, intermediación, con-

centración, audición de parte y valoración de prueba.

La peligrosa—en relación con la cuestión aludida al principio—materia de los presupuestos procesales se estudia en la sección cuarta, examinándose doce presupuestos de emisión de la sentencia, agrupados por su referencia al Tribunal, a las partes y al procedimiento.

En un apéndice intercalado en el texto se desarrolla la teoría de los actos administrativos, como elemento imprescindible para la comprensión de la materia.

Es de destacar, por último, la teoría general de los remedios jurídicos que se expone en la pág. 174 y siguientes.

Al comienzo de cada epígrafe se hace una mención bibliográfica somera, pero muy seleccionada.

ALEJANDRO NIETO

ULE, Carl Hermann: *Verwaltungsgerichtbarkeit*. Tomo I. Köln-Berlin, Carl Heymanns Verlag, 1960. 502 páginas.

Entre los muchos comentarios a la nueva ley de lo contencioso-administrativo alemana, que cada día aparecen en las librerías, merece destacar la presente obra. La personalidad de su autor, profesor de la *Escuela Superior de Estudios Administrativos* de Spira, hacía prever, desde que fué anunciada su publicación, que en esta ocasión iba a evitarse el casi inevitable *leitmotiv* que adorna los prólogos de las casi totalidad de los comentarios legislativos: el pretendido tecnicismo.

Efectivamente, no se trata aquí de ningún manual para uso de practicantes, sino de un sólido tratado, cuya temática de problemas recoge todos los que hasta la fecha se han levantado sobre la materia. Se emplea conscientemente la palabra «recoge», porque a este modesto, si bien importante, objetivo, se ciñe conscientemente el libro, que no suscita nuevos temas, ni desarrolla tesis, como pudiera esperarse de un autor que tan interesantes aportaciones ha hecho a la ciencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Bien es cierto que el tamaño del libro

no permite otra cosa (quinientas páginas para una ley de doscientos artículos) y que al crítico le está vedado hacer especulaciones sobre lo que el autor debió o pudo hacer; pero dada la relevancia científica del autor y el carácter de manual de una excelente obra que precedió en unas semanas a la presente (*Verwaltungsprozess*), era lógico confiar en la aparición de un tratado monumental y exhaustivo, donde los innumerables temas de la jurisdicción contencioso-administrativa, que tan voluminosa literatura monográfica han levantado, encontrasen un lugar y un desarrollo adecuado. Por otra parte, la simultánea aparición de dos obras dedicadas al mismo tema, por muy diferente que sea la intención de las mismas, hace que se resienta su respectiva originalidad, y en la obra que comentamos es difícil encontrar algo nuevo en relación con el *Verwaltungsprozess*, con la ventaja, en favor de éste, que le gana en claridad expositiva, agilidad e, incluso, técnica de información bibliográfica.

Esto no significa que los presentes comentarios carezcan de méritos. Ya se ha aludido a alguno de ellos. Debe añadirse ahora que su repertorio de citas de jurisprudencias, tanto del Tribunal Supremo como de los Estados, es abundantísimo, y constituye la verdadera base del libro. En el aspecto doctrinal hay que destacar la gran importancia que se da al comentario de los artículos 40 y 42, donde se desarrolla ampliamente los conceptos de la materia contencioso-administrativa, los distintos tipos de acciones y el acto administrativo, cuyo contorno se hace destacar cuidadosamente de los actos de gobierno y de los llamados actos de gracia.

En el prólogo se advierte que al presente volumen (tomo I, segunda parte) sucederá una primera parte, que ha de comprender el estudio de la organización y competencia de la Administración federal y de los Estados, así como el procedimiento administrativo. Con todo ello se quiere proseguir la antigua obra de M. von BRAUCHITSCH, *Verwaltungs-gesetze des Bundes und der Länder*, encomendada ahora al autor de la presente.

ALEJANDRO NIETO

WEBER, W., y NEESSE, G.: *Der deutsche Beamte heute*. 75 págs. Baden-Baden, August Lutzeyer, 1959.

Es este cuaderno el primero de la serie «Deutsches Beamtentum», que dirige Friedrich GÄRTNER, y reproduce las conferencias pronunciadas por el profesor de la Universidad de Göttingen, W. WEBER y por G. NEESSE, en una restringida reunión (quince participantes) de científicos y funcionarios, que tuvo lugar en Bad Godesberg, en mayo de 1958, así como las discusiones y debates que allí tuvieron lugar.

El propio GÄRTNER añade un prólogo y un epílogo, así como el texto de las palabras de apertura, en las que con la mayor valentía de lenguaje y de idea expuso el objeto de la reunión: la colaboración en el proceso de la formación de un acervo espiritual, paralelo al material de los armamentos bélicos, con que Alemania ha de contar para el día de su total independencia política y moral. Frente a la jactanciosa propaganda dirigida al exterior—reconoce sinceramente GÄRTNER—hemos de admitir que la mayor parte de nuestros problemas están sin resolver. El tema se centra en dos proposiciones fundamentales siempre debatidas: 1) Es imprescindible un funcionariado profesional. 2) Estado y funcionariado profesional son conceptos esencial y prácticamente unidos.

Desde este punto de vista adquieren los debates una dimensión política y constitucional, pues como expresamente se indica «los problemas de la esencia y de la reforma jurídica del funcionariado pertenecen al Derecho constitucional y sólo en sus detalles afectan al Derecho administrativo». El aspecto sociológico es también debidamente estudiado al citar unas palabras de Werner WEBER: «El funcionariado existe y subsiste por su necesidad histórica y su fuerza externa, o no existe.»

La primera comunicación estuvo a cargo del profesor de la Universidad de Göttingen, quien puso de relieve cómo el funcionariado ha sido despojado de su primitiva responsabilidad dirigente y de su función de estabilización política. Otro hecho digno de la mayor atención

en este proceso de la debilitación del funcionariado es el incremento tomado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Fenómeno ciertamente necesario para evitar los excesos que la burocracia puede cometer en todos los tiempos, y especialmente en los aún no olvidados del reciente totalitarismo, pero que no por ello puede obviar sus desmoralizadoras consecuencias.

Partiendo de estas bases, y después de hacer hincapié en una imprescindible exigencia de neutralización de intereses y partidos en las estructuras de funcionarios, que habría de conseguirse mediante una reforma o aclaración de la constitución, desarrolla el concepto esencial del funcionariado: hacerse responsable de la imparcialidad de la actuación estatal con referencia al bien común, constituyendo, frente a la sinuosa dinámica de los partidos políticos, un estado de armazón permanente, objetivo y exclusivamente dedicado al bien común.

La segunda comunicación corrió a cargo del doctor Gottfried NEESSE, de Múnich, y versó sobre *La estructura de la Función Pública*. Dicho concepto depende en primer lugar del del Estado en que se inserta y, a juicio del autor, es actualmente en este punto muy aguda la problemática en Alemania, debido a la división del país y a la artificial organización de la Alemania Federal.

La cuestión más importante que, por otra parte, se plantea, es la de la evidente debilitación del funcionariado profesional, causada, de un lado, por las agrupaciones más o menos legales que en su seno han ido surgiendo (Cuerpos y Asociaciones especiales) y que no tienden a asegurar los fines legítimos del Estado; y, de otro, por la creciente confusión entre empleados, funcionarios y obreros al servicio de la Función Pública, que ha culminado en una reconocida doctrina del Derecho de la Función Pública, que estudia englobados los problemas de todos los servidores del Estado.

No se trata, resume el autor, de predicar la formación de una casta privilegiada, sino de garantizar la unidad y la autoridad del Estado. Por ello a lo

que ha de tenderse es a una atribución exclusiva a los funcionarios de todas las funciones que impliquen autoridad y soberanía, aceptando para las demás a cualquier otra categoría de trabajadores. Abandonando así con ello la línea tradicional que se esfuerza en deslindar las fronteras entre funcionarios y empleados y obreros, mediante sencillos análisis de sus diferentes derechos y obligaciones.

A continuación de ambas comunicaciones se abrió un animado debate, en el que fueron exponiendo todos los asistentes sus diversos puntos de vista, así como los comentarios que el tema había suscitado. Destacó en este sentido la participación del doctor BARING, de Berlín.

ALEJANDRO NIETO

WORTLEY, B. A.: *Expropriation in Public International Law*. Cambridge, 1959, University Press, 169 págs.

Tema de suma actualidad e incuestionable trascendencia, tratado por uno de los más destacados especialistas europeos.

De la importancia del problema será prueba suficiente el mero apunte de estos datos. Desde comienzos del siglo XX ha ido progresivamente imponiéndose la práctica de las expropiaciones, nacionalizaciones y confiscaciones. Primero tímidamente en el plano doméstico. Más tarde, con relativa cautela y riesgo en el orden internacional. En el presente, con absoluta impunidad en las relaciones internacionales. Etapas salientes de este avance vertiginoso han sido las expropiaciones soviéticas, la política agraria y minera de Méjico, las confiscaciones nacionalsocialistas y las nacionalizaciones masivas de la postguerra, tanto en el Oriente como en el Occidente. El punto final se centra en la encrucijada entre dos mundos, en el Medio Oriente, con el célebre conflicto de la Anglo-Iranian, y la liquidación apoteósica de la Compañía marítima universal del Canal de Suez. Ciertamente se trata de una historia lucida y a veces trepidante.

Historia no simple ni monótona. Los escenarios geográficos han cambiado, los supuestos jurídicos y políticos se han variado. Uno de los muchos méritos que presenta esta monografía es su acierto en resaltar la pluralidad de manifestaciones que ofrece el fenómeno. Auténticas expropiaciones alternan con no menos claras confiscaciones; y en cuanto a las nacionalizaciones, éstas se han puesto de moda. Hay que añadir, y WORTLEY lo describe atinadamente, la existencia de «pérdidas indirectas producidas por restricciones en el uso de la propiedad». De hecho, se trata de expropiaciones «encubiertas» (como existen ocupaciones y servidumbres encubiertas en la práctica internacional). Muchos Estados utilizan la política agraria, el régimen jurídico laboral, la presión fiscal, etcétera, para colocar en una situación insostenible al propietario extranjero, y así preparar la claudicación del mismo.

Problema de máxima actualidad y de perfil sumamente complejo. Los internacionalistas occidentales, un poco influenciados por el ataque al colonialismo capitalista, la encendida protesta contra un «Derecho internacional», que se ha presentado por sus detractores extra-europeos como mera «tapadera» de la política explotadora de Europa, han ofrecido una resistencia muy debilitada a la ola de expropiaciones, confiscaciones, etcétera. Esta debilidad se ha manifestado en una política de auténtico abandono. Se ha cedido sin pestañear casi ante la decisión de llevar a efectos verdaderas confiscaciones. No se ha sostenido la primacía del Derecho internacional respecto de la legislación decretada por el Estado de la «sede de la cosa». Llevados de este temor, se han mostrado propicios a reconocer que el Derecho internacional no tiene una posición definida respecto de la propiedad privada; y un paso más, en íntimo contacto con el principio de autodeterminación de los pueblos, se ha admitido que en «materia económica» los Estados tienen soberanía total.

Lo curioso del caso es que todo este proceso se produce al mismo tiempo que se eleva a la categoría de esencialísima la política de asistencia económica a los

pueblos atrasados, poco desarrollados, y se hace coincidir con la decisión del Consejo de Europa de incluir entre los derechos fundamentales de la persona humana el de la propiedad.

Justificada la importancia del tema, paso a exponer sucintamente el plan de la monografía.

Nueve capítulos forman el armazón del estudio. El primero estudia la naturaleza de la expropiación y es uno de los más incisivos. El segundo, aborda lo que llamaríamos el supuesto correcto legal: la expropiación con adecuada compensación. Es algo así como la nostalgia de épocas más tranquilas y legalizadas. El tercer capítulo penetra en la zona peligrosa, pero se mueve en unas «aguas aún limpidas». Es la confiscación motivada por un interés público, y justificada en ocasiones por previas ilegalidades del confiscado (confiscación como pena de ofensas contra el Derecho internacional público; confiscación por genuinas faltas contra la legislación fiscal competente). Los capítulos IV, V y VI, se centran en la parte que llamaríamos procesal, y constituyen un apartado esencial del régimen de la responsabilidad internacional del Estado y de su corolario la protección diplomática. Sobre estos precedentes de teoría general, el capítulo VIII levanta un régimen de estricto carácter procesal. Régimen que no es otra cosa que la aplicación de las reglas que informan el ejercicio de la protección diplomática (agotamiento de la vía interna, nacionalidad de la reclamación, protección de los accionistas...). El capítulo VII centra el difícil problema de la adecuada compensación, y con el capítulo IX se esquematiza una serie de conclusiones.

Hay en esta monografía dos afirmaciones, dos auténticos postulados que sirven de línea de partida para todas las ulteriores reflexiones. Los dos principios son de Derecho internacional público, pero en ellos la sombra del Derecho internacional privado, como del Derecho público interno, se hace perfectamente notar.

La primera declaración surge al enfrentarse WORTLEY con una tripartición: propiedad, soberanía y expropiación.

Desde la Baja Edad Media, debido muy principalmente a la influencia que en el Derecho Público tuvieron las concepciones derivadas del Derecho romano y de la filosofía política averroista (lo destaca agudamente von der HEYDTE), se viene arrastrando una confusión que tuvo inicialmente un marcado carácter absolutista. Me refiero a la identificación entre propiedad y soberanía. Muchos medievalistas de esta tendencia, abordaron incluso el capítulo específico del poder de expropiación que tenía el príncipe en función de su soberanía política. Andando los tiempos, se ha llegado a pensar—dentro de un chauvinismo consecuente—que la propiedad era una concesión de la soberanía. La soberanía constituía la propiedad y la anulaba llegado el momento considerado como necesario por el titular político. Así visto el problema, la expropiación quedaba perfectamente al margen del Derecho internacional. Era una de las múltiples «cuestiones domésticas» en las que el Estado podía actuar con completa libertad y arbitrariedad.

Inspirados por semejante doctrina, el paso al Derecho internacional privado fué inmediato. En materia de propiedad, derechos reales: Régimen de bienes en suma, la «lex sitae» era determinante. Una expropiación decretada por la lex sitae era perfectamente válida. Ciertamente que frente a tal solución, los internacionalistas en épocas pasadas supieron contraatacar, afirmando que el efecto de «determinadas expropiaciones» era estrictamente territorial. Por la vía del Orden público, de la territorialidad de las leyes políticas y de policía, se montaba un baluarte contra las decisiones de la ley de la situación. Mas el resultado último era la anarquía y la claudicación jurídica de las situaciones creadas.

Los privatistas, sin querer expresamente reconocerlo, de hecho estaban actuando en el «sistema de los conflictos de leyes» apoyándose en principios que en parte venían dados por el Derecho internacional público. WORTLEY, que ha estudiado en otro lugar el problema de la expropiación más globalmente (R. des C., vol. 67), ha sabido percibir el hecho (no en vano es del grupo de inter-

nacionalistas que más se ha preocupado por establecer las relaciones de dependencia entre el Derecho internacional público y privado). La reglamentación decretada por la «ley de la situación de la cosa», no constituye jurídicamente un hecho consumado frente al Derecho internacional. El extranjero actuará inicialmente dentro del ordenamiento territorial. Cuando se agote la vía interna, cuando la ley de la situación no permita la reparación de la ilicitud, entonces el Derecho internacional público hará acto de presencia y surgirá la responsabilidad internacional por daños en el patrimonio del extranjero.

La monografía que comento insistentemente alude a la noción del abuso del derecho. WORTLEY declara sin titubeos que tal principio vale en el Derecho internacional y actúa muy particularmente en esta materia de la expropiación. La vieja «buena fe», que en el *Jus Gentium* medieval era pieza señera, viene a estar presente en nuestro problema para limitar, corregir el carácter discrecional, abusivo, que pueda ofrecer la actuación de la ley de la situación. La deshonestidad, el abuso de derecho es criterio funcional adecuado precisamente para combatir esas «confiscaciones encubiertas» de que he hablado.

La técnica jurídica que emplea el Estado expropiante resulta muy variada. Una de las manifestaciones de más acusado interés consiste en la anulación de las concesiones, o en la alteración insospechada de sus condiciones. Este es uno de los perfiles más brillantes del estudio de WORTLEY.

En materia de protección diplomática, los principios del libro son los clásicos; no hay sustanciales alteraciones. Si interesa aludir a la clara posición en favor de una protección basada en la persona del accionista, haciendo omisión de la actitud y condición de la sociedad comotal unidad jurídica. Problema de máximo interés, como es sabido, este de la protección diplomática de los accionistas como tales.

La conclusión capital de «lege ferenda», es la clásica. Sólo se admite la expropiación en los casos de probada utilidad pública y previa la aceptación de

la obligación de restituir, o, de no ser posible, de compensar adecuadamente y en el tiempo debido. Mas el realismo de WORTLEY le impide dar como certeza constante lo anteriormente proclamado. La verdad es que se trata de una cuestión en la que la implicación política

y diplomática es abusiva y en la que sólo por cauces políticos parece que se camina. Los «acuerdos globales», tan frecuentes en esta postguerra, son claro testimonio de lo dicho.

M. AGUILAR NAVARRO

II.-REVISTA DE REVISTAS

Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid

Vol. III, núm. 6, 1959.

MUÑOZ DE ARRACO, José Manuel P.:
*Una visión de la Administración
Central Española en el siglo XVIII.*
Páginas 324-348.

Salvo las cuatro primeras páginas introductorias, el presente trabajo es la edición de un breve opúsculo de Pablo de MORA Y JARABA: *Definición de lo que son ahora y lo que deben ser las Seis Secretarías y Despacho Universal*, redactado en 1747 para el primer ministro Carvajal y cuyo manuscrito conserva la Biblioteca Nacional de Madrid. Esta pequeña obra, nunca hasta ahora impresa, era prácticamente desconocida hasta su mención por BENEYTO en su *Historia de la Administración española*.

Con donoso estilo, el autor pone de relieve la dificultad de coordinar las Secretarías con el viejo sistema sinodial y expresa su sincera aversión al nuevo sistema, que juzga mucho menos seguro que el primero, especialmente dada la escasa formación jurídica de los oficiales de las Secretarías, que son quienes han de despachar los expedientes, frente a la de los relatores de Tribunales y Consejos, «que deben ser facultativos».

Por todo ello propone MORA Y JARABA, con indudable agudeza, una correcta delimitación de competencias entre el Con-

sejo de Castilla y el Consejo Real, y entre el primero y la Secretaría de Estado, cuyos oficiales han de ser «juristas y juristas nada bulgares»; preconiza igualmente una mejor formación en los oficiales de las Secretarías de Gracia y Justicia y de Hacienda, a pesar de lo que los «plumistas prácticos» niegan que en esta última sean de utilidad los conocimientos de jurisprudencia. Es especialmente dramática la serie de alegatos contra los intendentes y subalternos de la Hacienda, que se consideran notablemente hábiles y útiles para la Corona porque «no perdonaron medio ni cesaron de trabajar en idear arbitrios para aumentar los tributos de sus provincias... y esto no es aumentar las rentas sin perjuicio de los pueblos, sino a costa de ellos... como si fuera justo dar al rey lo que en realidad es de los pueblos a quienes se hizo el hurto».

Con análogos razonamientos defiende MORA Y JARABA la necesidad de una más cuidada e idónea selección de los oficiales de los Consejos y Secretarías de Indias y Guerra y Marina, culminando su obra con una propuesta de «Nueva Planta», donde se aboga por desgajar los negocios de Comercio de la Secretaría de Hacienda para constituir una Secretaría específica, se insiste en la necesidad de que los oficiales estén convenientemente preparados y pide se nombren revisores o censores para «releer los negocios arduos después que sean digeridos o extractados por otro de los oficiales».

M. P. O.

Arguments

Número 17, París, primer semestre 1960.

El número 17 de esta conocida Revista está dedicado, en un número extraordinario de ochenta páginas, al tema de la burocracia. En su índice aparecen veintidós autores agrupados por materias en las siguientes secciones: Definiciones, los sociólogos de la burocracia, sistemas administrativos y civilización tecnocrática, burocratización de la cultura, marxismo y burocracia, y ¿qué es Burocracia?

La importancia y valor de estos trabajos es naturalmente muy variada. De un lado encontramos artículos que son extractos y citas de autores clásicos, desde MAX WEBER a KAFKA, pasando por SIMONE WEIL, WARREN G. BENNETT y C. WRIGHT MILLS. Por otra parte, hay unos cuantos breves estudios dedicados a obras y figuras tradicionales: sobre el informe EISENSTADT, sobre GRASCI. De mayor envergadura son los trabajos de NAVILLE y LEFORT.

Pierre NAVILLE, en «La Burocracia y la Revolución» (págs. 47-64), empieza glossando la obra de RIZZI, «La burocratización del mundo», que considera como el más perfecto estudio de la teoría del colectivismo burocrático, si bien no haya alcanzado la popularidad de otros autores posteriores menos originales e interesantes, como el americano BURNHAM o el yugoeslavo DJILAS. De esta manera se estudian las actitudes que sobre la burocracia tomaron los teóricos revolucionarios de fines del siglo pasado, KAUTSKY, en Alemania; SOREL, en Francia, y los artífices de la revolución rusa, LENIN y TROTSKY, para terminar, después de una somera referencia a BUJARÍN y a la aportación fundamental de MICHELS, en una crítica de la más extrema actitud opuesta, que representa el liberalismo a ultranza de VON MISES.

Mayor originalidad ofrece el trabajo de Claude LEFORT, «¿Qué es la Burocracia?» (págs. 64-81), que teje un contrapunto a la técnica weberiana para llegar a la conclusión de que la caracte-

terística esencial es su actividad social, que se manifiesta en una especial actitud de aislamiento sobre el grupo o el Estado en que se asienta y que llega a perfilarse en un auténtico concepto de clase.

El director general de la Revista, Edgar MORIN, y uno de los miembros del comité de redacción, Pierre FOURGEYROLLES, colaboran también en este número, y son de citar, por último, los nombres de Georges LAPASSADE («Burocracia, burocratismo, burocratización»), Bernard MOTTEZ («La Burocracia como organización y como aparato»), Alain TOURAINE («La alienación de la burocracia»), Jean José MARCHAND («Oligarquía y Burocracia») y Raya DUNAYAVSKAYA («Burocracia y capitalismo»).

La revista en cuestión ofrece, pues, un amplio repertorio de problemas que, si bien apenas esbozados, es difícil encontrar de esta manera sintetizados. Es naturalmente imposible en este tipo de trabajos citar o hacer referencia a todos los grandes autores de la burocracia. De aquí que haya que pasar por alto la ausencia de algunos muy significativos, para alabar la altura del punto de vista con que la totalidad del tema ha sido abarcado, pues, haciendo hincapié, como no podía ser menos, en MAX WEBER, se extiende hasta la más e importante producción de la ciencia americana. Más sensible es la ausencia de un elemental índice bibliográfico que orientase al lector lego, al que fundamentalmente va dirigida la Revista, en tan sugerente e importante tema.

ALEJANDRO NIETO

*Revue du Droit Public et de la Science
Politique en France et a L'Étranger*

SIORAT, Lucien: *Les sujétions imposées aux citoyens par la défense nationale*. Págs. 461-543.

Los recientes acontecimientos políticos que han promovido un fortalecimiento de la defensa nacional en Francia, justifican la oportunidad del estudio de SIORAT, estudio que por otra parte hubiera

siempre sido interesante dada la poca atención que a un tema tan importante ha prestado la doctrina administrativa. En este voluminoso trabajo, el autor estudia concienzudamente las diferentes manifestaciones de las restricciones y obligaciones que por razón de la defensa nacional se imponen hoy a los individuos en Francia. SORAT, divide su estudio en dos partes relativas respectivamente a la restricción de libertades públicas y a la ampliación de relaciones de sujeción. Dentro de las primeras se encuentran a su vez manifestaciones del poder de policía, tanto administrativa como penal y tanto preventiva como represiva, y otras medidas de protección civil y de organización económica. Entre las decisiones que suponen una ampliación de las cargas públicas, están las prestaciones personales generales—no limitadas ya al servicio militar, instaurado nada menos que en 1439, si bien sin el actual carácter general y obligatorio, sino también al llamado «servicio de defensa», innovado por la ordenanza de 7 de enero de 1959, y las prestaciones en especie y particulares, que son la requisita y la expropiación, institución esta última a la que la motivación de la defensa nacional afecta profundamente en su normal régimen jurídico.

M. P. O.

La Revue Administrative

Núm. 74, marzo-abril 1960.

GERVAIS, Jean: *La police parisienne*. Páginas 109-114.

La institución policial parisina presenta no pocas peculiaridades que hacen de ella una organización singular. Dirigida por un prefecto cuyo cargo es totalmente distinto al de los demás, como corresponde a su misión específica, tiene muy escasas relaciones con el prefecto del departamento del Sena. En los momentos actuales el Prefecto de Policía, que forma parte del Consejo de Administración del Distrito de París, la nueva super-

estructura administrativa, extiende su competencia en algún sentido sobre tres departamentos completos y parte de otro, y existe la posibilidad de que esta extensión de competencias se haga absoluta. En el artículo objeto de reseña, se pone de relieve la unidad de la policía parisina, su estrecha vinculación con la población de la capital y, por último, que la singularidad de la organización policial de París no menoscaba la homogeneidad de la policía de la nación.

G. T.: *Sur l'action des préfets dans la vie économique locale*. Páginas 126-130.

El autor, que cela cuidadosamente su personalidad en el anónimo, subraya que frente a la intervención económica del Estado con sus medidas de control, fomento o regulación, el cuerpo prefectoral carece virtualmente de posibilidades de intervenir en la vida económica de los entes locales. El particularismo administrativo ha llevado a la fragmentación de competencias y responsabilidades, de lo que cita el autor varios ejemplos sugestivos. Las mismas facultades del prefecto—que algún autor se ha cuidado de catalogar, alcanzando la cifra de 2.457 atribuciones concretas—carecen de la generalidad precisa para una acción eficaz. Bien es cierto que para muchos la institución prefectoral no debe ser sino un puro cargo político con la preparación de las elecciones como misión principal. Pero el autor aboga encarnizadamente por dotar al prefecto y al subprefecto de mayores competencias, mayores medios de acción y mayores medios de información, haciendo de él, al menos, el poder coordinador de la confusa y dispersa acción del gobierno central.

COLIN, J.: *Abandon de son poste par un fonctionnaire*. Págs. 131-133.

Por una circular de 21 de febrero de 1960, se ha decidido en Francia que a todo funcionario culpable de abandono de servicio se le considerará decaído por su propia voluntad de su condición fun-

cionarial, excluido por lo tanto de las garantías jurídicas que esa condición le atribuye y que por consiguiente podrá ser separado del servicio sin sujeción a las formalidades del procedimiento disciplinario.

La gravedad de este precepto obliga a una cuidadosa interpretación de sus términos. De la exégesis que de la circular realiza el autor, con ayuda de otros textos legislativos y doctrina del Consejo de Estado, se llega a la conclusión de que la aplicación de esta norma no es—afortunadamente, habría que decir—tan general como de su contexto pudiera deducirse. Para casos individuales será aplicable tan sólo cuando la voluntad del funcionario de abandonar el servicio sea notoria y reiterada. En casos de abandono colectivo, especialmente el de huelgas, reconocida por la Constitución de 1946 y el *arrêt dehaene* de 1950, la licitud de la huelga de funcionarios públicos en casi todos los casos, la circular de 11 de febrero de 1960 es inaplicable. Por otra parte, la dualidad de tratamiento a un hecho cuya naturaleza no se altera por su presentación unitaria o colectiva no es tampoco fácilmente explicable.

Núm. 75, mayo-junio 1960.

CARCELLE, Paul, y MAS, Georges: *Les principes actuels du droit budgétaire*. Págs. 263-269.

El Presupuesto, desde su triple consideración política, jurídica y económica, constituirá siempre una materia óptima para la polémica doctrinal, al menos mientras no adquiera plena carta de naturaleza su autonomía científica. En el presente trabajo, sus autores dan por sentada esta independencia y tratan de señalar cuáles sean los principios informadores de la misma, desgajando y estudiando sucesivamente los de legalidad, unidad, universalidad y equilibrio, en cuanto a la naturaleza jurídica de la ley fiscal, y la de previsión, autorización previa, prioridad de gastos sobre ingresos, especificidad del crédito, anualidad y

multiplicidad de control respecto de la técnica presupuestaria. El artículo constituye una excelente introducción a una de las más intrincadas cuestiones jurídicas actuales.

MEHL, Lucien: *La Cibernética y la Administración*. VII. *Aplicación de las nociones de fin y de medio*. Páginas 322-328.

En 1957 hacíamos (en el núm. 23 de esta REVISTA) la reseña del primero de los artículos que sobre el tema general de la Cibernética y la Administración comenzaba a publicar MEHL en las páginas de la *Revue Administrative*. Desde entonces, periódicamente, han seguido apareciendo sucesivos trabajos que constituyen hoy un volumen nada despreciable y en los que se contiene, a nuestro entender y como ya entonces apuntábamos, una de las perspectivas y orientaciones más audazmente innovadoras, pero también más sólidamente fundamentadas de la Administración en nuestros días.

Ahora hace MEHL, dentro de esa serie de trabajos, una fina disección de las ideas de fin y medio tales como han sido definidas con anterioridad y particularmente cómo se articulan, en el actuar administrativo, con las premisas fundamentales, el cuadro jurídico-político superior o, como prefiere llamarlo MEHL, el campo axiológico de la Administración. La acción administrativa viene enmarcada en un campo axiológico cuyo integrante principal es el ordenamiento jurídico, la regla de derecho. Integrante principal pero no exclusivo, porque como señala MEHL, es un error, en el que caen pocos juristas—ninguno que realmente lo sea—pero sí muchos no juristas, pensar en la posibilidad de que el derecho pueda regularlo todo. MEHL subraya lo falso de las ilusiones del «juridismo», explotadas por los fariseos exégetas implacables de la Ley y los partidarios del *summum ius*, vaya o no aparejado con la *summa injuria*. La acción administrativa es trans-jurídica en cuanto supone un obrar fuera de la letra expresa de la Ley, aunque dentro de su espíritu—es decir, de los fines perseguidos y con los

medios por ella evocados—. Involuntariamente se recuerda a KELSEN y su explicación de la discrecionalidad precisamente en este desfase entre las distintas escalas de la jerarquía de normas, que exige por parte del inferior una labor de complemento de lo que le ordena la normativa superior.

Pero mucho más serio es el problema cuando MEHL se permite profetizar la próxima desaparición de la «administración legislativa y reglamentadora» porque «no será posible ya enfrentarse con los problemas crecientes del Estado y de la nación con estructuras fijas, procedimientos rígidos y estatutos bloqueados», en expresión que parece arrancada de los mil y un tratados pseudo-científicos de organización administrativa que en su propio país de origen, Estados Unidos, están en progresiva decadencia, aunque no falten aquí y ahora quienes los descubran y los manipulen con tanta despreocupación como infantil regocijo. Es evidente que en MEHL esta frase aislada no tiene sentido; lo que MEHL ataca, con cuánta razón sin duda, es «la rigidez del sistema jurídico que pretende definir detalladamente todas o casi todas las modalidades de la acción administrativa y se opone, consecuentemente, a su eficacia». El problema, sin embargo, de entroncar la eficacia actuante con la garantía de administrador y administrado, queda en pie. Como tampoco es incuestionable que el actual proceso de crecimiento de la actividad estatal pura, que ha hecho ya crisis en varias naciones, sea históricamente irreversible.

Es de lamentar este *lapsus calami* que puede llevar a MEHL a ser confundido, a pesar de sus explícitas repulsas en este mismo artículo, con los «tecnócratas» de más bajo nivel. Pero el hecho, en sí, no tiene mayor relevancia en cuanto al planteamiento general del problema que nos parece, una vez más hay que repetirlo, la más acertada vía media—la de mayor profundidad y la de más dilatadas posibilidades—entre las señaladas posiciones tecnocráticas y la cómoda indiferencia del jurista para quien la eficacia y el rendimiento no figuran en el ámbito de su actividad.

M. P. O.

Journal of African Administration

Vol. XII, núm. 3, julio 1960.

APTHORPE, Raymond: *The introduction of Bureaucracy into African Politics*. Págs. 125-134.

La adaptación de los esquemas políticos indígenas a los modernos sistemas de gobierno y administración es una de las dificultades que en el proceso de desarrollo, primero y de emancipación, después, han tenido que combatir los países africanos. Montar sobre la base de un armazón político sociológico primitivo toda una estructura gubernamental a la europea no era empresa fácil; por otra parte sería totalmente erróneo pretender ignorar la existencia de esas organizaciones previas y sustituirlas radicalmente por unos conceptos desprovistos de sentido para la mentalidad de los administrados.

El hecho de asentarse las nuevas naciones sobre tribus y regiones que nunca tuvieron unidad simplificaba el problema a escala central, por cuanto aquí el nuevo poder soberano venía a crearse *ex novo* y se encontraba por lo tanto sin antecedentes más o menos próximos que respetar; pero en el plano local venía a constituir una nueva tendencia disgregadora, ya que había que tener en cuenta no una tradición consuetudinaria específica, sino una multiplicidad de actitudes psicológicas tribales diferentes y hasta contrapuestas. Engranar en ellas un régimen local a la vez homogéneo, comprensible y respetuoso con las peculiaridades de cada tribu, era una cuestión un tanto delicada.

Otro tanto cabe decir de las relaciones entre las comunidades locales y el poder central o simplemente los órganos superiores. En algunas tribus, como las Lozi o las Bomba, en Rodesia del Norte, la organización política primitiva era de carácter centralizador, pero en casi todas las demás se seguían fórmulas de descentralización que, en su grado último, se confundían con la pura jerarquía local de cabecillas aislados de toda conexión. No ha faltado quien ha creído demostrar así que la actitud primaria del indígena afri-

cano estaba más cerca del *self-government* que de los sistemas continentales.

El estudio de estos problemas en una serie de casos concretos lleva al autor a la conclusión de que para un correcto establecimiento de un sistema administrativo en Africa es más importante la existencia o la comprensión de nociones como movilidad social y *status social* que la previa intuición de un régimen centralizador, así como en las tribus en que esta intuición se presenta, las mayores facilidades que ello supondría quedan más que sobrada y desfavorablemente compensadas por las peculiaridades del régimen político que suele acompañarlas. El autor es sociólogo y estudia el conjunto del tema más desde sus perspectivas sociales que desde las político-administrativas.

COKE-WALLIS, L. G.: *Nigerianization of the Public Services in Western Nigeria*. Págs. 144-147.

En este breve artículo se subraya cómo en la actualidad el 80 por 100 de las funciones administrativas en Nigeria Occidental están encomendadas a los nativos, mientras que en la India, en vísperas de su independencia, la proporción equiparable era tan sólo del 50 por 100. El autor se extiende sobre el significado de esta evolución y los medios empleados para llegar a estos resultados.

M. P. O.

Amministrazione Civile

Año IV, núm. 33 (febrero 1960).

PASTSCH, Karl Josef: *Osservazioni sugli Enti locali intermedi in Germania*. Págs. 57 a 64.

En la organización administrativa alemana de nuestros días se distinguen tres esferas bien delimitadas que, de menor a mayor, son el Municipio (*Gemeinde*), los *Länder* y el Estado Federal (*Bund*). Junto a estas Entidades hay que situar otras dos de carácter intermedio: nos

referimos al *Kreis* (entre el Municipio y el *Land*, que constituye, al mismo tiempo, una circunscripción administrativa del *Land* y una colectividad local) y al *Regierungsbezirke* (por encima del *Kreis*, simple órgano de relación de la Administración del *Land* sin que, a diferencia de aquél, constituya una colectividad local, si se exceptúa el de *Renania-Palatinado*) (1).

En el presente artículo de PASTSCH (2) se alude solamente a las Entidades locales intermedias. Divide este autor el tratamiento del tema en las siguientes partes:

I. *Introducción*.—Resulta difícil determinar la competencia y la esfera propia de atribuciones de las Entidades intermedias, si se carece de una visión general sobre la estructura administrativa alemana. El primer paso, por tanto, cuando se emprende una investigación semejante, consiste en delimitar las actuaciones respectivas que, en la vida administrativa, corresponden al Estado Federal, a los *Länder* en particular y a los Municipios. Sólo después de haber llevado a cabo esta nada fácil tarea, se está en disposición de comprender la significación de las Entidades intermedias.

II. *Las diversas Entidades intermedias*.—Señala PASTSCH como entidades intermedias de carácter municipal las tres siguientes: 1) el distrito rural (*Amt*), con la misión de facilitar el trabajo administrativo de un número variable de Municipios rurales, sin recursos para afrontar las exigencias que lleva consigo toda Administración moderna; 2) el cantón, traducción aproximada del significado del *Kreis*, y 3) las Corporaciones de carácter provincial (*Provinzialver-*

(1) Vid. nuestro resumen del trabajo de F. COMMEAU: *La Administración alemana*, publicado en «Documentación Administrativa», Madrid, junio de 1959, número 18, págs. 84 y sigs.

(2) Que constituye una *Comunicación* presentada al *Symposium Europeo* sobre la *Estructura administrativa de las Entidades Locales intermedias*, celebrado en Milán, en el mes de noviembre de 1959.

band, Landschaftsverband) que, en la actualidad, adoptan muy diversas formas.

Estas tres formas de Administración no coexisten en todos los *Länder*; solamente hay manifestaciones de todas ellas en el *Land Renania-Palatinado*. De aquéllas, sin embargo, el *Kreis* es la Entidad sin duda más generalizada.

1) *El distrito rural*.—Con su existencia no se pretende formar un nuevo Municipio (por adición de varios de ellos), sino ayudar a éstos al cumplimiento de algunos de sus fines. Su creación responde a la necesidad de aumentar la eficacia administrativa, habida cuenta de que de los 24.000 Municipios alemanes, un número aproximado de 21.000 no pasan de 2.000 habitantes, por lo que no están en disposición de satisfacer sueldos a empleados especializados. La fórmula que representan los distritos rurales es, evidentemente, acertada, pues además de conseguir, a su través, que los Municipios realicen los servicios necesarios para la atención de las necesidades públicas, se respeta su independencia. No hay que confundir, sin embargo, el significado del *Amt*, con el propio representado por la fusión de órganos municipales, con un Secretario común a diversas municipalidades (*Verwaltungsgemeinschaften*).

2) *El cantón*.—Repetimos que el cantón o *Kreis* es la única institución municipal intermedia en todo el territorio federal, con una población media aproximada de 72.000 habitantes. De los 50.000.000 de personas que constituyen la población de la República Federal Alemana, alrededor de 30.000.000 viven en 425 cantones, y el resto en las grandes ciudades; las dimensiones de los cantones varían lógicamente, oscilando de un total de 263.000 habitantes en algunos, hasta de 16.000 en otros.

El cantón es una corporación territorial con voluntad propia e independiente. Los Municipios están agrupados en cantones, pero el territorio de un Municipio no puede pertenecer sino a un solo cantón; todos los Municipios contribuyen a los gastos del cantón; la esfera de actuación del cantón coincide con el ámbito de acción municipal, y abarca todas las funciones de la comunidad municipal que no puedan ser cumplidas individualmente por los Municipios, al ex-

ceder de su capacidad. El cantón tiene tres órganos directivos: de ellos, el fundamental es la Dieta cantonal. Son los dos restantes, el Consejo cantonal y el Administrador, generalmente llamado *Landrat*, salvo en algunas partes de Alemania septentrional, en donde se le denomina Director Superior del cantón (*Oberkreisdirektor*). No pocos problemas administrativos, y aun políticos, han surgido de la forma como debiera ser elegido tal administrador; su importancia es considerable al constituir el punto de intersección entre las Administraciones municipal y estatal, y de ahí que una y otra quieran reservarse el derecho de su nombramiento. En la práctica, en todos los *Länder*, con las excepciones de *Baviera* (en donde son elegidos directamente por el pueblo) y *Renania-Palatinado* (en donde el administrador es un funcionario estatal nombrado por el Primer Ministro), los administradores se nombran por la Dieta, con la posterior confirmación ministerial, para determinar si, efectivamente, el elegido posee la debida calificación profesional.

La base territorial de algunos cantones, especialmente meridionales, no está en proporción real con las competencias que les corresponden; se piensa, por ello, en la necesidad de fusionar algunos cantones con otros, como único procedimiento de que éstos puedan cumplir los fines encomendados que, como se ha dicho, exceden de las posibilidades municipales.

Función esencial del administrador del cantón es llevar a cabo el control de la actuación de los Municipios.

3) *Las Corporaciones regionales*.—Las Corporaciones municipales regionales existen sólo en una parte del territorio federal, y aun así, con una gran variedad que tratamos de reflejar con el siguiente cuadro:

a) *Los distritos (Bezirke) de Baviera*, en cierto modo análogos a las provincias en los países latinos. Su territorio se corresponde con el del distrito administrativo estatal (*Regierungsbezirk*). Carecen de órgano ejecutivo propio, ocupando su puesto el Presidente de gobierno del distrito, funcionario estatal nombrado por el Gobierno previa consulta a la Corporación municipal. Los miembros

de la Asamblea del distrito (*Bezirkstag*) son elegidos directamente por la población, a la vez que los miembros de la Dieta estatal (*Landtag*) e incluso en el mismo número. La competencia de estos distritos es amplísima en el papel, pero en la práctica queda reducida a la asistencia social que prestan (con la exclusión de la dirigida a la juventud, que corre a cargo del Estado).

b) *Las Corporaciones de asistencia pública de Hessen (Landeswohlfahrtsverband)*.—La competencia de tales corporaciones es semejante a la de los distritos bavaros; la diferencia estriba en su distinta estructura. La organización sigue, en general, el modelo de los cantones. Existe una Asamblea compuesta de 45 miembros elegidos indirectamente por los consejeros municipales de los cantones. El órgano ejecutivo fundamental es el llamado Comité de administración, presidido por el Director, funcionario profesional que prepara y ejecuta las deliberaciones del Comité; existen, además, Comités especializados, de ocho miembros cada uno, integrados por miembros de la Asamblea, del Comité y de ciudadanos expertos en la materia de que se trate. La autonomía de las Corporaciones respecto del *Land de Hessen* es mucho más dilatada que aquella de la que gozan los distritos respecto del *Land de Baviera*.

c) *Corporaciones provinciales prusianas*, es decir, con este carácter y significado. Existen en *Renania-Westfalia*, y en algunas partes de *Baden-Württemberg* y *Baja Sajonia*. Especialmente en el primero es donde han alcanzado mayor importancia. Su competencia se extiende al campo de la asistencia social (incluso para la juventud), a la construcción y mantenimiento de carreteras (incluso las federales y los *autobanes*), así como a importantes funciones de orden económico y cultural. Actualmente existen en este *Land* dos grandes Corporaciones, cada una de las cuales agrupa alrededor de 7.000.000 de habitantes. La estructura y configuración administrativa de este *Land* es absolutamente diversa, por tanto, respecto de los demás. La organización interna de estas Corporaciones es, en muchos puntos, semejante a la de las Corporaciones de *Hessen*. Difiere, sin

embargo, el órgano ejecutivo, aquí llamado Comité regional (*Landschaftsausschuss*); el Director del mismo goza de una esfera de poder mucho más limitada que la de su equivalente en *Hessen*.

III. *Las asociaciones entre Entidades intermedias*.—Las Entidades intermedias pueden asociarse cuando así lo estimen conveniente para el cumplimiento de sus fines, conforme a las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico privado (sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, comanditaria, cooperativa, etc.), siempre que aquellos fines sean de orden económico. Pero cuando se trata de la realización de fines sometidos al derecho público, las formas del derecho privado sólo pueden ser empleadas por las Entidades municipales y exclusivamente para organizar actividades preparatorias (proyectos, investigaciones, etc.). Las asociaciones voluntarias de las ciudades y de los cantones suelen adoptar formas de derecho privado, especialmente forma de sociedad sin personalidad jurídica (*nicht rechtsfähiger Verein*). Las funciones activas con base en el derecho público pueden ser ejecutadas solamente por parte de Corporaciones jurídicas publicadas a través de formas de Corporaciones con fin determinado (*Zweckverband*). Además de estas dos existen otras formas de Corporaciones creadas por leyes especiales. El ejemplo más interesante de estas Corporaciones está constituido por el *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*, fundado en el 1920 y que promueve el mejoramiento en el sector de la construcción y de las carreteras. Su estructura es análoga a la de las Corporaciones regionales.

IV. *Conclusiones*.—Del estudio realizado obtiene PASTSCH las conclusiones siguientes:

1.ª Los Municipios por separado no pueden cumplir todas las funciones que le están encomendadas, y que vienen determinadas por las exigencias de la vida moderna. Por ello han de arbitrar procedimientos adecuados que hagan frente a la situación, y el adoptado consiste en la creación de Entidades municipales de carácter intermedio.

2.ª No siempre resulta fácil la comprensión de las relaciones que median entre las Administraciones estatal y mu-

nicipal. En el nivel cantonal existe una estrecha colaboración entre las dos Administraciones; pero en el nivel regional, salvo excepciones, las organizaciones son muy diversas y el único nexo entre ellas viene constituido, prácticamente, por el control que la Administración estatal ejerce sobre la regional.

3.º El ejemplo de la República Federal Alemana demuestra que en el ámbito de un Estado federal es posible que cada uno de los Estados (*Land*) pueda determinar por sí mismo su organización administrativa, así como el sistema de la organización municipal: no es indispensable un rígido sistema unitario. Se requiere, sin embargo, que exista algún elemento de cohesión: uno de los principales viene representado, en la realidad sometida a comentario, por la autonomía municipal.

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA

Buracrazia

Año XV, núm. 6, junio 1960.

VIAZZI, Marco: *L'istituto della responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti*. Págs. 203-209.

En este artículo, primero de una serie sobre temas varios de la potestad disciplinaria y la relación funcional, el autor examina un problema concreto, el relativo a la validez de las sanciones disciplinarias recaídas durante el ejercicio de su cargo por un pseudofuncionario cuyo nombramiento era inválido—o no existía: caso del funcionario de *facto*—. Después de demostrar que la solución civilista basada en la distinción según el nombramiento fuese inexistente o nulo por un lado y simplemente inválido por otro, y de recordar la solución dada por Ulpiano al caso del falso pretor *Barbarius Philippus*, el autor analiza el problema de lo que en él constituye una «cualidad de derecho público» con efectos absolutos. ¿*Quid* de las sanciones disciplinarias en que mientras tanto hubiera podido incurrir el falso funcionario? A juicio del autor, la pena infligida

no queda anulada o privada de valor por el reconocimiento de la invalidez de la condición del funcionario, de tal suerte que los daños patrimoniales—multa, por ejemplo—sufridos a consecuencia de aquélla no son recuperables aún si aparentemente se produjesen por una relación de supremacía especial que después resultó no ser cierta.

M. P. O.

La Scienza e la Tecnica della Organizzazione nella Pubblica Amministrazione

Año VII, núm. 2, abril-junio 1960.

BOURDEAU DE FONTENAY, H.: *La differenza di formazione tra i quadri dell'amministrazione pubblica e privata*. Págs. 168-181.

El tema de la conferencia pronunciada por el director de la Escuela Nacional de Administración francesa en la de Perfeccionamiento de las Ciencias Administrativas de Bolonia no podía ser ciertamente más interesante, porque si algún problema hay planteado en la antinomia administración pública-administración privada es precisamente el de la formación de sus dirigentes respectivos. El autor, en el marco siempre más elemental y brillante de una conferencia, examina tanto las analogías como las diferencias que pueden existir, y aún más las primeras que las segundas. Posiblemente es más fácil hallar los puntos de contacto que los de separación, y a este respecto hay que confesar que el autor no arroja nueva luz sobre la cuestión, que aborda, por otra parte, con su amenidad y claridad habituales. La diferencia más acuada reside, tal vez, en la idea de servicio al público, de sujeción a los fines impuestos por el sector político, de subordinación en definitiva, que impregna toda la actividad del funcionario al que, como decía crudamente SAINT-JUST, no se le puede llamar «ciudadano», que es un título que está por encima de él. Las similitudes son mucho más fáciles de señalar: todo dirigente debe tener una

BIBLIOGRAFÍA

amplia cultura general, una destacada humanidad que se refleje en su trato, unos conocimientos técnicos modernos, extensos y profundos, un buen manejo de algunas lenguas extranjeras. Pero todos estos conocimientos están matizados desde el principio por su finalidad, ya que en un caso van dirigidos al «cliente»; en otro, al «público», del que se es un «servidor». El autor subraya la actual proliferación de centros de formación independientes para altos funcionarios y empresarios, a pesar de las poderosas corrientes que tienden a confundir en una sola la formación necesaria para unos y otros, y termina estimando que, a pesar de la indudable extensión de conocimientos comunes, las diferencias entre el alto empleado público y el dirigente empresarial se irán acentuando progresivamente.

M. P. O.

Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht

Tomo X, núms. 3-4 (dedicado a A. Merkl y J. L. Kunz en sus setenta aniversarios. Junio 1960.

INDICE:

- Prof. Dr. Hans Kelsen: En el setenta cumpleaños de A. Merkl.
- Prof. Dr. Hans Kelsen: En el setenta cumpleaños de J. L. Kunz.
- Prof. Dr. Walter Antonioli: Concepto y principios generales de la Administración autónoma en Austria.
- Prof. Dr. Félix Ermacora: La importancia y las tareas de la Escuela Vienesa en la ciencia actual del derecho público.
- Prof. Dr. Robert D. Hayton: Las Naciones y la Antártida.
- Prof. Dr. Joseph H. Kaiser: Sobre la actual diferenciación entre Derecho y Estado.
- Prof. Dr. Hans Peter: La oposición en la democracia parlamentaria.
- Dr. Heinz Peter Rill: Rango que ocupan en el ordenamiento austriaco las reglas generalmente reconocidas de derecho público.
- Dr. Herbert Schambeck: El concepto de la naturaleza de las cosas.
- Prof. Dr. Alfred Verdross: Algunas determinaciones fundamentales del orden de proceder en el Tribunal Europeo de derechos del hombre.
- Prof. Dr. Stephan Verosta: Estado e Iglesia en Nicolás Gogol.
- Prof. Dr. Günther Winkler: Rango constitucional de los contratos del Estado.
- Hans Peter: La oposición en la democracia parlamentaria («Die Opposition in der parlamentarischen Demokratie») (págs. 424-38).

Pertenece a la esencia misma de la Democracia la idea de un sistema político basado en la diversidad de partidos. Sin una diversidad de partidos no es posible una auténtica democracia, pese a los esfuerzos hechos por los regímenes comunistas para hacerla compatible con el sistema de bloques políticos.

En la democracia parlamentaria debe entenderse por oposición aquellos grupos políticos que no forman parte del Gobierno. Pueden distinguirse numerosas variedades de oposición: a) Resultante de un sistema dual o múltiple de partidos políticos. Cuando más fraccionada está la oposición, es más débil. b) Constructiva o cooperadora, formal y antidemocrática. c) Por principios o por oportunismo, según que su posición sea radicalmente opuesta a la del Gobierno o se matice en casos aislados, según las circunstancias.

La oposición tiene un doble frente: contra el Gobierno y contra la mayoría parlamentaria. En ocasiones pueden centrarse sus energías en el campo parlamentario, dada la desigualdad de fuerzas y las pocas posibilidades de éxito que presenta la lucha fuera de él.

Las funciones de la oposición se concentran en una disminución de los peligros de la democracia parlamentaria, y pueden tener un aspecto positivo o negativo. Negativo, en cuanto evitan los abusos o negligencias más que previsibles de un Gobierno sin oposición; positivo,

al controlar las funciones del Ejecutivo.

Los objetivos de la oposición son muy diversos: procura romper la unidad de la mayoría parlamentaria, al objeto de debilitarla; lucha por conseguir que las opiniones flotantes caigan de su lado y no del del Gobierno; trata de conseguir esta mayoría en las elecciones siguientes; y en el supuesto de que tenga confianza en un nuevo escrutinio popular, solicita

la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones, allí donde constitucionalmente esté permitido. Para conseguir estos objetivos ha de gozar, en fin, de libertad y estar dotada de competencia técnica, laboriosidad y gran atención a los acontecimientos políticos y sociales.

ALEJANDRO NIETO.

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS

LIBROS :

COLECCION «ESTUDIOS DE ADMINISTRACION»

1. Fernando GARRIDO FALLA: *Las transformaciones del régimen administrativo*, 1954, 185 págs.
2. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, 1954, XII + 345 págs.
3. Fernando SÁINZ DE BUJANDA: *Hacienda y Derecho*, 1956, 506 págs.
4. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Dos estudios sobre usucapión en Derecho Administrativo*, 1955, 204 págs.
5. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho Procesal Administrativo*. Tomo I. Prólogo de J. GUASP. 1955, 486 págs.
6. Fernando GARRIDO FALLA: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, 1956, XI + 382 págs.
7. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, 1956, 321 págs.
8. Enrique SERRANO GUIRADO: *Las incompatibilidades de autoridades y funcionarios*, 1956, 215 págs.
9. Enrique SERRANO GUIRADO: *El régimen de concursos y oposiciones de funcionarios en el Derecho y la Jurisprudencia*, 1956, 322 págs.
10. M. ALONSO OLEA y E. SERRANO GUIRADO: *La seguridad social de los funcionarios públicos*, 1957, 397 págs.
11. José Antonio GARCÍA-TREVILJANO FOS: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, 1957, 259 págs.
12. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*. Tomo II. 1957. 864 págs.
13. James D. MOONEY: *Principios de organización*. Prólogo de E. G. DE ENTERRÍA. 1958, 342 págs.
14. César A. QUINTERO: *Los Decretos con valor de Ley*, 1958, 275 págs.
15. Ernst FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, 1958, 774 págs.
16. Fernando GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen I, 1958, 528 págs.
17. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Tratado de Derecho procesal administrativo*. Tomo III, 1958, 284 págs.
18. Peter SELF: *Los problemas del crecimiento urbano y su tratamiento en Gran Bretaña*, 1958, 288 págs.
19. Chester I. BARNARD: *Las funciones de los elementos dirigentes*, 1959, 365 págs.
20. Brian CHAPMAN: *Los prefectos y la Francia provincial*, 1959, 340 págs.
21. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, 1960, 274 págs.
22. Fernando GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen II, 1960, 534 págs.

REVISTAS :

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(Bimestral)

Estudios.—Notas.—Mundo Hispánico.—Recensiones.—Noticias de Libros.
Revista de Revistas.—Bibliografía.

CONSEJO DE REDACCION

Emilio LAMO DE ESPINOSA,
Director del Instituto de Estudios Políticos.

Carlos OLLERO GÓMEZ,
Subdirector del Instituto de Estudios Políticos.

Manuel CARDENAL IRACHETA, José CORTS GRAU, Luis DIEZ DEL CORRAL, Manuel FRACA
IRIBARNE, Jesús F. FUEYO ALVAREZ, Luis JORDANA DE POZAS, José ANTONIO MARAVALL
CASESNOVES, Adolfo MUÑOZ ALONSO, Mariano NAVARRO RUBIO, Carlos RUIZ DEL CASTILLO,
Luis SÁNCHEZ AGESTA, Antonio TOVAR LLORENTE.

Secretaría Técnica: Alejandro MUÑOZ ALONSO.

Precio de suscripción anual :

España y territorios de Soberanía española	120 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	150 —
Otros países	200 —
Número suelto	40 —

CUADERNÓS DE POLITICA SOCIAL

(Trimestral)

Ensayos.—Crónicas.—Jurisprudencia.—Recensiones.—Noticias de Libros.
Índice de Revistas.—Bibliografía.

CONSEJO DE REDACCION

Javier MARTÍNEZ DE BEDOYA, Eugenio PÉREZ BOTIJA, Manuel ALONSO GARCÍA, Luis BURGOS
BOEZO, Marcelo CATALÁ RUIZ, Miguel FAGOAGA Y G. SOLANA, Héctor MARAVALL CASESNOVES,
María PALANCAR, Federico RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Enrique SERRANO GUIRADO,
Mariano UCELAY REPOLLÉS.

Secretario: Manuel ALONSO OLEA.

Precio de suscripción anual :

España y Territorios de Soberanía Española	100 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	120 —
Otros países	150 —
Número suelto	40 —

REVISTA DE ECONOMIA POLITICA

(Cuatrimestral)

Estudios.—Documentos de Economía española y extranjera.—Historia del Pensamiento Económico.—Temas y Polémicas.—Artículos clásicos de Economía.—Reseña de Libros. Revista de Revistas.

CONSEJO DE REDACCION

Emilio de FIGUEROA, Angel ALCAIDE INCHAUSTI, Gonzalo ARNÁIZ VELLANDO, Agustín COTORRUELO SENDACORTA, Juan PLAZA PRIETO, Juan VELARDE FUERTES.

Secretario: Enrique FUENTES QUINTANA.

Precio de suscripción anual:

España y Territorios de Soberanía Española	120 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	150 —
Otros países	175 —
Número suelto	70 —

REVISTA DE POLITICA INTERNACIONAL

(Bimensual)

Estudios.—Notas.—Cronología internacional.—Bibliografía. Documentación internacional.

CONSEJO DE REDACCION

Manuel FRAGA IRIBARNE, José María CORDERO TORRES, Camilo BARCIA TRELLES, Antonio de LUNA, Luis GARCÍA ARIAS, Juan Manuel CASTRO RUIZ, Román PERPIÑA, Rodolfo GIL TORRES BENUMEYA, Julio COLA ALBERICH.

Secretaría: Fernando MURILLO RUBIERA.
Carmen MARTÍN DE LA ESCALERA.

Precio de suscripción anual:

España y territorios de Soberanía española	120 ptas.
Portugal, Iberoamérica, Filipinas y EE. UU.	150 —
Otros países	200 —
Número suelto	40 —