

I. RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BIELSA, Rafael: *La función pública. Caracteres jurídicos y políticos. La moralidad administrativa.* Editorial Depalma. Buenos Aires, 1960.

De nuevo el profesor **BIELSA** viene a enriquecer la literatura administrativa y política de los pueblos de la comunidad hispánica con un libro en el que luce tanto como en ocasiones anteriores su profundidad como jurista, y más aún que en ocasiones anteriores su alta calidad humana como ciudadano. Constituyen el libro nueve interesantes estudios sobre la función pública, en los que, aparte el tema—del que trata aspectos bien diversos—aparece como común denominador a todos ellos un vibrante y constructivo sentido cívico. Ya en la breve Introducción, dice: «Esta educación cívica está en crisis en nuestro país desde hace pocas décadas, pero tiende a agravarse como consecuencia de las reiteradas y graves injurias que han hecho y hacen a la Constitución los últimos Gobiernos... antes de eso y aún después, una crisis moral ya afectaba en mayor o menor grado a los partidos políticos. La falta de experiencia política, que no puede ser suplida con palabrería democrática ni con unas cuantas frases hechas y remanidas; el desconocimiento de la dinámica económica y social y del orden financiero del Estado; la ausencia de una verdadera formación jurídica y de la práctica en la función pública, y, finalmente, del concepto del honor y del decoro que merece la nación, todo eso explica la crisis de la función pública.»

El primer estudio lleva este expresivo título: «El empleo público. Inferioridad en la protección legal del funcionario público respecto al empleado privado», y en él habla de la similitud de problemas económicos

entre ambas clases de empleados, así como de la conversión de unos y otros en simples piezas de una máquina colosal, que en el caso público, puede cambiar de patrón, ya que en el régimen de partidos, aluego de vencedor, todo partido político, quiere convertir a la Administración pública en su propio negocio», lo que comporta la arbitraria salida del antiguo funcionariado. Fustiga a continuación otro escalón del sistema: el nepotismo. Frente a todo ello propone **BIELSA** (el estudio presente es de 1933), la promulgación de un Estatuto de la función pública, y expone los que han de ser los principales puntos de éste: estabilidad, régimen de ascensos; sistema disciplinario; indemnización por separación injusta; y protección jurisdiccional. Respecto a los modos de adscripción a la función pública, dice del concurso, que «no siempre es la mejor garantía».

Dedica el segundo estudio a «La moral política y administrativa en la función pública», examinando en primer lugar la facultad discrecional, y comenzando por decir: «En el sistema jurídico-político actual —y en primer término en el nuestro, el argentino—no hay facultades absolutamente discrecionales... «El llamado discrecionalismo administrativo ha sido la causa principal del descrédito y hasta causa concurrente en la caída de más de un Gobierno. Y es que existe en el pueblo un sentido primario de «derecho justo». Y bajo el epigrafe: «La lealtad en la colaboración. Necesidad de diferenciarla del servilismo», añade: «La colaboración supone control, revisión, reparos, observaciones, e inclusive oposición fundada a todo acto ilegal o inconveniente para el interés público. Los funcionarios adúlteros que ratifican todo, o que a todo lo que viene del superior dicen «Amen» son colaboradores peligrosos». «El alto funcionario

BIBLIOGRAFÍA

no idóneo procura una colaboración no objetiva, sino afectiva.»

El estudio tercero trata de «La jerarquía administrativa y los factores que la deforman», y comienza por sentar que «La jerarquía es la esencia de todo régimen administrativo». No puede el funcionario que ocupa altos puestos jerárquicos ser desposeído del poder discrecional, si bien esto tiene peligros, «el poder discrecional es una virtud cuando la autoridad que lo ejerce hace uso de él para hacer prevalecer las cualidades esenciales sobre las meramente formales de los candidatos. Pero cuando ese poder es ejercido por una autoridad sin el necesario sentido de la responsabilidad, degenera en autoritarismo o favoritismo casi siempre retribuido con actos de la misma índole o factura».

De nuevo se preocupa el profesor BIELSA del Estatuto del funcionario público, en un estudio que lleva ese mismo título, y que constituye el cuarto del presente libro. En él combate la posibilidad de que el legislativo, al crear entes autárquicos, les conceda la facultad de nombrar y remover sus propios funcionarios, lo que por sucesivas descentralizaciones podría acabar con lo que es una potestad genuina del Ejecutivo, atribuida a él por la Constitución.

Por ello—por ser poder directamente atribuido por la Constitución—no puede haber delegación en este punto. Esta era una de las causas que para BIELSA postulaban la necesidad del Estatuto, ya que éste «contribuye a hacer efectiva la separación de los poderes, en el sentido de que, luego de reglamentada la admisión y remoción, esta atribución no siempre el poder ejecutivo la ejerce realmente, aunque sí formalmente». (Sobre este punto insiste más adelante en el propio estudio diciendo que la estabilidad o inamovilidad, al dar independencia respecto a los poderes políticos, «mira a la separación de poderes».)

Estudia a continuación—dentro del mismo capítulo—las «formas propuestas para enervar la influencia de los partidos políticos respecto de las garantías de los funcionarios y empleados», y rechaza, entre estas fórmulas, la organización de los funcionarios en sindicato, aunque éste se someta al control del Estado; así como la descentralización administrativa (otra de las fórmulas propuestas para «separar de la Administración

la influencia política de los partidos, o más precisamente, la política electoral»).

Tras calificar de contractual el vínculo que une al funcionario con el Estado, estudia lo que en el futuro Estatuto sería el modo ideal de adscripción, diciendo: «El ingreso puede hacerse directamente, por designación sin concurso, o mediante este procedimiento» (del que BIELSA ya sabemos que no es un entusiasta).

Dentro del mismo estudio aborda la cuestión de la retribución económica del funcionario, que debe ser «proporcionada a tres supuestos: 1.º, la importancia profesional o técnica del cargo; 2.º, la situación jerárquica y, sobre todo, la responsabilidad emergente de esa situación, y 3.º, la consagración de la actividad personal que puede ser total o parcial». Y añade, con palabras que parecen escritas pensando en España: «En nuestra Administración pública los sueldos—aunque no parezca—son bajos y mal regulados, es decir, faltos de equidad. Además, sobran empleados.» Respecto a la competencia entre la Administración pública y privada para tener a su servicio los mejores cerebros, recuerda BIELSA que «la inteligencia es un artículo muy altamente cotizado, que el Estado no quiere adquirir sino rebajado». Termina tan interesante estudio—con el siguiente, lo más importante del libro—distinguiendo las siguientes clases de funcionariado, según la política imperante: a) Oligarquías sudamericanas: los altos empleos están en manos de una o varias familias. b) Democracias inorgánicas: estos empleos están en manos de elementos de reclutamiento electoral. c) Democracias orgánicas: los cargos están en manos de personas idóneas.

El estudio número cinco se dedica a los «Principios generales del derecho públicos», con referencia, claro está, a la función pública, aludiendo a la doctrina de los «status» de JELLINEK, y recordando que «la protección jurisdiccional es más extensa en derecho público (porque cabe la acción popular), que en el privado» (aunque en éste tenga más certeza), y que la verdadera independencia de poderes radica en su libertad funcional y no en el modo de ser nombrados sus respectivos funcionarios. Analiza a continuación el concepto de derecho adquirido, que no puede ser otro aquí que el derecho del empleado a la protección de su patrimonio (la doctrina italiana, sabido es, insiste que en

este campo el único derecho adquirido es el del «decoro económico»). Puede, en su virtud, ser «obligado el funcionario a una prestación cuantitativamente mayor», aunque ello no pueda hacerlo la Administración sino de modo reglado, tanto atendiendo al principio de autolimitación jurídica del Estado como al de igualdad y proporcionalidad.

El suspirado Estatuto de la función pública fué promulgado, por fin, en 16 de diciembre de 1943. Y aunque lo fué por un Gobierno *de facto*, BIELSA lo considera «un acto administrativo de buena política y de sentido jurídico». A su estudio se consagra el capítulo VI de esta obra. No hay que insistir en ello, pues no llegó a ser aplicado, y es otro el Estatuto vigente.

A este Estatuto actual (de 17 de junio de 1957) consagra BIELSA el capítulo VII de su interesante libro. Tras criticar ciertos tecnicismos y expresiones no correctamente castellanas, el ilustre profesor argentino puntualiza la diferencia entre funcionario y empleado: éste, contrariamente a aquél, no representa al Estado, no exterioriza la autoridad ni la voluntad del Estado. Analiza la exigencia constitucional de idoneidad (que engloba los conceptos de moralidad y competencia profesional). Y respecto a las incompatibilidades «nota que «suelen ser la piedra de toque de la moral gubernativa». (Como apéndice se transcribe el texto del Decreto-Ley en cuestión; consignemos sus rasgos más salientes: artículo 3.º: el ingreso a la Administración Nacional se hará, previa acreditación de la idoneidad, por el puesto inferior de la carrera correspondiente y en la forma que establezca la reglamentación; artículo 5.º: el nombramiento del personal tendrá carácter provisional durante los seis primeros meses, al término de los cuales se transformará en definitivo cuando haya demostrado idoneidad y condiciones para las funciones del cargo conferido. En caso contrario, no obstante el haber aprobado el examen de competencia o concurso de admisión, se prescindirá de sus servicios; artículo 9.º: el personal tiene derecho a la clase, grupo y categoría y no a la función que se le haya asignado; artículo 11: el personal gozará de la estabilidad que le otorga este Estatuto y conservará su empleo en las condiciones que el mismo determina, después de tres años de «servicios efectivos y continuos o cinco años de servicios discontinuos, de su ingreso en la Administración

nacional; artículo 12: el personal tiene derecho a ser promovido siguiendo el orden ascendente de la «escala de categorías, según el orden de mérito que obtuviere. A este fin será calificado periódicamente y, cuando menos, una vez al año.» La elogiada lucha del profesor BIELSA, por un Estatuto de la función pública, ha dado, pues, resultado.

Acaba el libro con dos estudios dedicados respectivamente a «El enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos», y «Sobre gestiones patrimoniales ilícitas de los funcionarios públicos». El sólo enunciado de ambos capítulos basta para hacerse idea de su apasionante interés. Dice el autor: «la experiencia prueba—se está refiriendo a la argentina—que individuos que son insolventes al aceptar un cargo, al poco tiempo de ejercer cierta función pública, se liberan de obligaciones cuyo monto es varias veces mayor que el monto del sueldo percibido en «se mismo período». Por ello propugna se haga realidad el proyecto de Ley de 16 de septiembre de 1936, que castigaba con prisión de cuatro a doce años «todo enriquecimiento por desempeño deshonesto de la función pública», incurriendo en este delito «los empleados o funcionarios que mientras ejercen un cargo público adquieren bienes de cualquier índole o naturaleza, sin poder probar el origen lícito de los recursos de que han dispuesto a tal efecto» (art. 1.º) «Se presumen de origen ilegítimo, adquiridos por medios deshonestos, las rentas y los bienes que no hayan sido declarados oportunamente al Registro especial creado por esta Ley» (art. 2.º). «Las declaraciones deben entregarse al Registro dentro del término de sesenta días desde que se toma posesión del cargo o desde que se han adquirido las nuevas rentas o bienes» (art. 9.º).

La sucinta exposición que precede acredita el interés de este libro, sugestivo, vibrante, producto de una mente egregia apasionada por la justicia. Ilusiona pensar que estas obras se escriben en nuestra lengua; obras que son ni más ni menos que la herencia viva de España. Dice BIELSA que, siguiendo su costumbre, no cita autores extranjeros. Como es natural, el profesor BIELSA no considera extranjeras las cosas de España, y cita varias veces a GRACIÁN. Sepa el profesor BIELSA que tampoco en el viejo solar consideramos extranjero nada de lo que venga de las gentes de nuestra estirpe del otro lado del Atlántico, y que recibí-

BIBLIOGRAFÍA

mos con gratitud libros como el que acaba de ser reseñado.

José Luis GONZALEZ-BERENGUER.

BLANCO DE TELLA, LUIS: *La racionalización administrativa en la Administración local*. Estudios Administrativos. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1960. 38 págs.

El progreso experimentado por la Administración local española en los últimos tiempos, ha sido en todos los órdenes realmente considerable. Las sucesivas Leyes del Régimen Local y los Reglamentos para su aplicación han introducido una serie de innovaciones de gran alcance. Esta transformación no hubiera sido posible sin la existencia de un acertado sistema de selección y formación de los Jefes administrativos superiores y sin un personal ejecutivo de calidad.

Pero la formación exclusivamente jurídica, que hasta fechas muy recientes han venido recibiendo los destinados a desempeñar funciones administrativas superiores, ha pasado por alto importantes aspectos técnicos cuyo estudio en otros países se encuentra muy desarrollado.

El autor, con propósito meramente informativo, pasa revista en rápida panorámica al conjunto de problemas que constituyen el objeto de la actividad de Organización y Métodos (O. y M.), para terminar proponiendo lo que considera un esquema aplicable para la racionalización de la Administración local.

La obra consta de cinco capítulos. Los dos primeros versan sobre consideraciones generales en materia de organización, y sobre la institucionalización de la investigación administrativa, en este sentido analiza la naturaleza y el campo de acción de las Oficinas de O. y M., y da magistralmente los conceptos básicos en materia de análisis administrativo, cuyas fases más importantes son las siguientes:

- 1.ª Planificación del estudio.
- 2.ª Reunión de datos.
- 3.ª Definición del problema.
- 4.ª Determinación de las causas del problema.
- 5.ª Determinación de los objetivos de la solución.

6.ª Formulación de una solución en términos generales.

7.ª Obtención de la conformidad del dirigente.

8.ª Extensión detallada y presentación de la solución.

9.ª Actuación o puesta en práctica y control de los resultados.

Estas fases en la terminología de THOMAS D. MORRIS, podrían agruparse en cuatro momentos o etapas: Investigación, análisis, presentación y actuación.

En el tercer capítulo se ocupa de la investigación administrativa y la Administración local. Es la parte práctica y de contenido más atractivo de la obra, estudia la planificación administrativa y analiza los principios de una organización racional, así como los problemas de procedimiento y métodos de trabajo. Completan esta parte de la obra una serie de organigramas y diagramas que hacen más comprensible su auténtico significado y más factible su realización sobre el terreno propio de las Entidades locales.

Los medios de investigación administrativa de la Administración local, se estudian en el capítulo IV con especial referencia a la Administración local americana y sus técnicas, y a la función eminente del personal a este respecto.

Por fin, BLANCO DE TELLA justifica la necesidad de estructurar un servicio local de O. y M., y expone detalladamente su posible forma de aplicación y actuación. Concluye afirmando que «el deseo de llamar la atención de las Entidades locales y del personal a su servicio sobre el estado actual de los estudios de O. y M. nos ha llevado además a intentar esbozar una posible forma de organizar un servicio económico y eficaz con la misión de actualizar y racionalizar estructuras y sistemas, procedimientos y métodos de trabajo».

ANTONIO DE JUAN ABAD.

CONNER y ROBERT LEACH, Richard: *The Federal Government and metropolitan areas*. Harvard University Press, 1960. 275 págs.

El presente trabajo forma parte de un proyecto sobre gobierno en áreas metropolitanas patrocinado por varias fundaciones ame-

ricanas y la *American Political Science Association*.

La concentración de la población en las ciudades y el correlativo abandono de las zonas rurales, es un fenómeno universal originado en el siglo pasado por la aparición de la era del maquinismo y la mejora de las comunicaciones. Indudablemente, es en Norteamérica donde tales circunstancias se han producido de forma más característica.

Este país ha visto en poco más de un siglo aumentar su censo urbano de un 20 a un 85 por 100 del censo general. Dentro de los ámbitos generales del problema es peculiar de la presente centuria la entrada en escena de lo que viene llamándose, quizá sin una terminología precisa conurbaciones, compactos, metrópolis, etc., para designar masivas concentraciones de habitantes en torno a un núcleo urbano preexistente, por lo general, que ha visto superponerse en su periferia, barrio tras barrio, creados por inmigrantes, unas veces exteriores y otras interiores, atraídos por los incentivos, principalmente económicos, que la ciudad les ofrecía.

Por un lado, las viejas formas de gobierno municipal, pensadas en su mayoría para núcleos reducidos y con un alto sentido de la comunidad, han quedado superadas. Por otro, ingentes problemas son planteados a los administradores para suministrar servicios y facilitar condiciones urbanas de existencia a los nuevos ciudadanos. A dificultar su solución viene la creciente demanda de bienes y comodidades, determinada por el auge constante del nivel de vida y renovaciones técnicas. Desbordadas, pues, las posibilidades de las autoridades de nivel local, se hace imprescindible la acción estatal, que no puede quedar al margen de los problemas que afectan a una población que, como la de Estados Unidos, vivirá, según se calcula, en 1975, en sus dos terceras partes en las llamadas áreas metropolitanas.

El presente libro trata de exponer cuáles son las directrices a seguir por el Estado y cuáles las circunstancias actuales que favorecen o perjudican su acción en relación con estas zonas metropolitanas en Estados Unidos.

Según la exposición de los autores la intervención del Estado Federal se hace necesaria ante la incapacidad financiera de los Estados particulares para afrontar el problema, ya que sus ingresos por dólar de impuesto han sufrido una merma en fa-

vor de aquél de más de un 50 por 100. Por otra parte, el hecho de que una proporción considerable de las áreas afectadas tengan carácter interestatal, e incluso internacional, paraliza la acción de los Estados individuales; de otro lado no sólo el volumen de las personas afectadas, un 56,8 por 100 de la nación en el año 1950, sino también el hecho de que representen la más importante parte de su capacidad productiva total, justifica ampliamente a su juicio la acción estatal central.

Se impone, al parecer, por otra parte, una mejor coordinación de los planes federales, que en la actualidad tienen su impacto en el ámbito metropolitano. Vivienda, autopista, aprovechamiento de aguas, defensa civil, instalaciones militares, aeropuertos, control de contaminación de la atmósfera y de las aguas, parques nacionales, etc., hasta un total de 21 programas nacionales de influencia en las áreas que son analizadas, son planeadas según se expone con escasa participación de los en última instancia interesados, sin previa información en la mayoría de los casos de los resultados posibles y escasa o nula coordinación entre sí y con los planes locales.

Son estudiadas asimismo en la obra las dificultades que una política más realista y eficiente encuentra en su país. En Washington no existen grupos de presión portavoces de los intereses metropolitanos. Su base geográfica, más que económica, les impide organizarse eficazmente.

No existe tampoco una despierta conciencia nacional del problema. Ni los representantes ni sus representados tienen muchas veces criterios formados sobre sus necesidades. La representación de las ciudades, ya aisladamente, ya a través de sus organizaciones peculiares, tampoco favorece a las regiones metropolitanas. Los intereses agrícolas son numerosos, están tradicionalmente bien organizados y excesivamente representados en relación con los ciudadanos, por lo que atraen eficazmente la atención de los parlamentarios. El congreso no ha dado muestra de penetración y eficacia en esta materia, como lo atestigua su incapacidad para resolver la situación del área metropolitana de Columbia en que está asentado.

Pero quizá el factor adverso más importante es la ausencia de interés presidencial que en la organización política norteamericana es decisivo. El criterio de la actual

BIBLIOGRAFÍA

administración sobre todo, por un temor quizá excesivo de lesionar la autonomía constitucional de los Estados, es dejar a éstos la solución total del problema, pese a su aparente incapacidad para ello.

Un capítulo del libro está dedicado a analizar los pros y los contras de la creación de un Ministerio de Urbanismo. Los autores se inclinan a favor de los segundos, pese a la poca solidez de muchos de los argumentos.

Como sugerencias y recomendaciones proponen, finalmente, mejor compilación de datos sobre la materia, correlación de programas, favorecimiento a través del actual sistema de subvenciones de la creación de grandes unidades, simplificación de la legislación permisiva de acuerdos interestatales, incorporación de técnicos urbanistas al aparato federal y fundamentalmente captación del interés del Presidente, creación de un Consejo Asesor adscrito a su oficina personal y de un comité en el Congreso.

El libro, en general, es interesante, desde el punto de vista expositivo sobre todo, y es útil para llegar a un conocimiento de la situación planteada. No resuelve, por el contrario, ni da pauta alguna para ello, el problema de cuál sea la organización legal y administrativa más conveniente para estas zonas ni incluso qué debe considerarse como área metropolitana y cuáles son sus principales características, porque si la laguna legal hoy existente no trata de llenarse primero doctrinalmente, el Gobierno federal, ya de por sí, al parecer reluctante, difícilmente saldrá de su pasividad actual.

RAMÓN MARTÍN MATEO.

CHAPMAN BRIAN: *The Profession of Government*. Londres, 1959. 352 págs.

BRIAN CHAPMAN, que tiene demostrada su preferencia por el estudio de instituciones «continentales» europeas en el campo de la administración y de la ciencia política, como lo atestiguan sus tres anteriores libros, se ocupa aquí de un análisis general de los problemas planteados y situaciones establecidas en torno a la profesión de administrador en la Europa Occidental.

Catorce países son revisados para la exposición de sus más singulares características en el campo que interesa al autor. Su docu-

mentación es abundante y bien escogida, atestigüándose en muchos casos un conocimiento de primera mano y sobre el terreno de las materias tratadas. La notoria amplitud del ámbito comparativo que abarca el libro hace a éste, en algunas ocasiones, por obvias razones, excesivamente descriptivo, entremezclándose las diversas soluciones adoptadas en torno a un mismo problema.

Es de lamentar que no se haya dado más importancia a la nación de origen del autor, cuyo contraste con otros sistemas europeos hubiera sido muy interesante para el lector de esta procedencia; pero quizá la radical diferenciación de criterios y el hecho de que la obra vaya lógicamente dirigida al «público inglés», haya motivado el enfoque que se la da.

Varias antítesis son planteadas qué determinan y explican las diferentes realizaciones nacionales en el terreno del funcionariado. Naciones fundamentalmente republicanas y naciones básicamente monárquicas, según la conocida distinción de HEINE, que basaba así su caracterización del pueblo alemán y francés en el pasado siglo. Estados de herencia hegeliana y Estados servicio público. Países nórdicos con alto sentido de la ciudadanía y mediterráneos más individualistas. Regímenes socializantes con gran igualdad entre las nacionales y sistemas de sociedades más diferenciadas. Como es natural, según sea el criterio dominante en una determinada nación, así será la situación de sus funcionarios, tanto en el terreno de la autoridad que se les reconoce y la confianza que se les presta, como a su situación en relación con las otras clases sociales y las organizaciones sindicales.

El análisis de CHAPMAN es generalmente objetivo, habiendo superado la mayoría de los prejuicios, que son propios de muchos tratadistas ingleses. No obstante, conserva una cierta antipatía hacia el jurista y hacia el control judicial de la Administración, que suele ser connatural en los administradores de su país. Sus preferencias son indudablemente las instituciones francesas del Consejo de Estado de la Escuela Nacional de Administración (E. N. A.) y la Escuela Politécnica, reconociendo a los miembros de las clases administrativas superiores de este país, más valor que a sus correspondientes de la administración inglesa.

La obra está dividida en cuatro partes, a las que precede una breve, pero bien

orientada introducción histórica, en la que por cierto, se cita como la más clara exposición del sistema de gobierno napoleónico la obra de ALEJANDRO OLIVÁN, *De la administración pública con relación a España*.

La parte primera trata de la composición del servicio público, su extensión, niveles locales y nacionales, ministerios, empresas públicas, reclutamiento de funcionarios, bien directamente, bien a través de una escuela y entrenamiento profesional. Son de particular interés el estudio de la peculiar organización ministerial sueca, el burgomaestre semi profesional holandés, la solución dada a la disyuntiva Policía local, Policía nacional en Dinamarca, donde aquélla es, previamente, entrenada al nivel nacional; las escuelas francesas antes aludidas; la alemana de Speyer y el Instituto per la *Recostruzione Industriale* italiano, que se cita como precedente del correspondiente español. Se hace alusión, en términos favorables, a la forma de reclutamiento y entrenamiento de los funcionarios locales españoles.

La parte segunda se refiere a las condiciones de prestación del servicio, derechos y deberes del funcionario, disciplina, etc. Al tratar de la seguridad en el empleo y dentro de ella, la posibilidad de mutaciones de una rama a otra de la Administración: caso de Francia e Inglaterra, cita como ejemplo del extremo opuesto a España, donde cuerpos especializados han adquirido el control de determinados Ministerios.

Al control de la Administración está dedicada la parte tercera, partiendo de la distinción entre Estado de Derecho, Estado Policía y Estado de Justicia para fundamentar las distintas soluciones adoptadas, y que luego expone sucintamente por países, dedicando especial atención al Consejo de Estado francés y al Ombudsman nórdico. El problema planteado en Inglaterra por las difusas separaciones existentes entre los ámbitos de competencia judiciales y administrativos, es solamente esbozado.

La última parte del libro, quizá la más sugerente, trata de las relaciones entre administradores, políticos y público. Los diversos intentos para salvar el espacio que separa al hombre de estado mudable y políticamente orientado y al administrador estable y teóricamente apolítico, que debe colaborar, no obstante, con aquél. CHAPMAN denuncia el frecuente error que supone confundir adscripción a un partido con política

del funcionario en el sentido de criterios, considerando utópicas la despolitización total de éste. Por el contrario, siendo partidario de que los enlaces políticos de los Ministros sean reclutados entre funcionarios. Dentro de este capítulo, y al tratar de los cuerpos de élites que ofrecen notables oportunidades a sus miembros, cita como a su juicio más característico ejemplo el de los Abogados del Estado españoles.

En general, el nivel del libro no es muy elevado ni ofrece, quizá por la dispersión de materias, que es propia de un estudio comparativo tan amplio, el mismo interés que otras obras del mismo autor más polarizadas.

R. M. MATEO.

FREEMAN, T. W.: *The Conurbations of Great Britain*. Manchester University Press, 1959. 400 págs.

Pocos neologismos han sufrido una evolución y una aceptación tan rápidas en los últimos años como el que acuñase GEDDES en 1915, en su libro *Cities in evolution*, a la vista del heteróclito conglomerado urbano del Lancashire. La «conurbación», término al que la costumbre va haciendo perder su poca eufonía, de la que se lamentan todos quienes lo utilizan, es, sin duda, uno de los fenómenos característicos de nuestro tiempo, contra el cual se ballan empeñados en dura lucha todos los planificadores y urbanistas de hoy. La época romántica de la expansión metropolitana, tan de agrado para la ideología progresista de la era victoriana, se halla definitivamente superada y todos los esfuerzos de los gobiernos conscientes tienden hoy a detener su curva ascendente y a trasfundir parte del ímpetu que las anima a aquellas otras regionales del país del que lo toman, debilitándolas paralelamente.

El estudio de la expansión urbana y del fenómeno conurbanístico ha dado lugar ya a una literatura copiosa, como corresponde a la diversidad de aspectos desde la que puede enfocarse el problema. En un principio el acercamiento al mismo fué esencialmente sociológico, y las figuras más relevantes son, sin duda, las de HOWARD y MUMFORD. Los problemas administrativos y políticos son objeto de estudios posteriores, bien desde la perspectiva del régimen local (Rob-

BIBLIOGRAFÍA

SON, ALTDORFER, etc.) o desde la general del Gobierno nacional (por ejemplo, SELF). Algunos aspectos concretos del problema son objeto también de consideración específica, como ocurre con la cuestión agrícola que se estudia ya con cierto detenimiento por este último autor citado y muy al por menor en el reciente libro de WIBBERLEY, *Agriculture and Urban Growth*. De lo expuesto puede verse la primacía anglosajona en el tratamiento de este tema, que se presenta indudablemente con características peculiares y especialmente agudas en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, pero que es general hoy en todos los continentes y sobre manera en aquellos países que han coincidido en su despertar industrial con el crecimiento demográfico de los siglos XVII y XIX.

La obra de FREEMAN se refiere a las conurbaciones británicas—más concretamente, a las de Inglaterra y Gales, puesto que las escocesas son tratadas en un capítulo especial por CATHERINE P. SNODGRASS—. El interés del libro, para quien no se sienta especialmente atraído por los problemas ingleses, se debe, sobre todo, a la diversidad de manifestaciones del fenómeno conurbanístico en este país. Junto a la conurbación central y desarrollada alrededor de un núcleo de atracción metropolitano—caso de Londres—está la conurbación de focos industriales en tiempos separados, pero que se fueron aproximando hasta fusionarse—Manchester-Salford—, o la conurbación producida por la expansión general de una región debida a su situación geográfica, a sus recursos naturales o a la combinación de ambos factores (Merseyside, West Midlands, Tyneside, Glasgow...). Los ejemplos respectivos en Francia serían París, Roubais-Tourcoing, ésta última más Lille o la región industrial del Macizo Central; en Alemania, el Ruhr y Hamburgo-Brema son ejemplos característicos, y en Holanda la expansión de Amsterdam. La Haya y Rotterdam lleva camino de convertir a un tercio del país en una gigantesca conurbación. Entre nosotros, Barcelona es la manifestación típica de fusión de núcleos industriales originariamente dispersos en tanto que Madrid lo es de «Megalópolis» burocrática y la cuenca asturiana o la vía bilbaína pueden serlo de «minor conurbation» esencialmente mine-ro-siderúrgica.

Por otro lado la obra de FREEMAN lleva a la impronta de la especialización de su autor,

profesor de geografía económica, y por ello situado en una excelente posición para enjuiciar acertadamente desde más de un punto de vista el fenómeno que investiga. Sociólogos, políticos y administrativistas, que no suelen olvidar los aspectos económicos de la conurbación, suelen, en cambio, desconocer el substrato geográfico y geológico sobre el que se basa toda conurbación. En FREEMAN, lógicamente, no es así, y si en ocasiones el autor llega a sobrepasar el equilibrio objetivo del tema en beneficio de su disciplina preferida, considerando, por ejemplo, los problemas de organización administrativa preponderantemente como parte de la «geografía política» del país, la propia rareza de este enfoque hace que sea más una virtud que un defecto.

Por su volumen y por su documentación, en resumen, la obra es una de las más acabadas que sobre uno de los temas de mayor actualidad se hayan escrito hasta la fecha. La movilidad misma de la cuestión, su amplitud y sus repercusiones hacen que sea imposible redactar, hoy por hoy, un libro «definitivo» sobre la materia: el de FREEMAN está muy cerca de serlo.

M. P. O.

GIESEKE, P.: *Beiträge zum Recht der Wasserwirtschaft und zum Energierecht. Festschrift für Karlsruhe* Verl. C. F. Müller, 1958, XVII + 400 páginas.

Conocida es la labor que el profesor P. GIESEKE ha desarrollado, no sólo en la esfera del Derecho civil, sino igualmente en la del Derecho mercantil y—más en general—en la del Derecho de la economía. Su atenta consideración de la empresa y de su significado en la vigente realidad económico-social, por un lado, y, de otro, su preocupación por los temas del derecho de la energía y del derecho de la economía del agua están, sin duda, coordinadas, porque la organización en empresa constituye presupuesto ineludible, no sólo de la producción de la energía, sino, más decisivamente, de su distribución.

Con motivo de la celebración de su setenta cumpleaños, un grupo de investigadores en estas ramas jurídicas le han dedicado como homenaje una colección de mono-

grafías que se ocupan de problemas referentes al derecho de la energía y al derecho de la economía del agua. El elenco de las aportaciones se distribuye en tres grupos. El primero abarca las dedicadas a las nociones generales de carácter fundamental, en algún modo relacionadas con las materias incluidas en los dos grupos posteriores—derecho de la economía del agua y derecho de la energía, por este orden—. El núcleo aglutinador de todos los trabajos es, pues, el derecho de la energía, ya que incluso una parte del derecho de la economía del agua es incluido en aquella esfera.

Los problemas del derecho de la energía —y el mismo nacimiento de esta esfera jurídica— se polarizan, como, con su agudeza habitual, ha puesto recientemente de manifiesto CARNELUTTI (*Precedenti storici del diritto sull'energia*, «Riv. Dir. Civ.», páginas 117 y sigs., 1960), en la posibilidad de separación entre la energía y el cuerpo que la produce, de suerte que el jurista tiene que plantearse la nueva dimensión que adquiere el objeto de la relación jurídica con el nuevo fenómeno de la separación entre cuerpo y energía producida, así como los problemas derivados del tráfico de esta nueva realidad. Los trazos característicos del conjunto de normas—creciente por el descubrimiento de nuevas fuentes de energía utilizables por la Humanidad—pueden sintetizarse, según el mismo profesor GIESEKE en el discurso inaugural del *Institut für Energierecht* de la Universidad de Bonn (GIESEKE, P.: *Problemi del diritto dell'energia*, NRDC, I, págs. 117 y sigs, 1957), de la siguiente manera. Las prestaciones a que se compromete la empresa suministradora se realizan mediante una red de instalaciones que canalizan hasta los usuarios el objeto de la prestación; tal objeto no es una cosa material que pueda almacenarse, sino que su producción y consumo se encuentran en una estrecha relación técnica; las energías objeto de prestación representan un altísimo valor para la economía nacional.

Estas sumarias indicaciones sobre el objeto, la extensión y las características del derecho de la energía sirven para poner de relieve la gran importancia que posee esta colección de estudios sobre materias nuevas o sobre cuestiones ya conocidas, pero que adquieren un nuevo relieve al contacto de esta nueva esfera jurídica.

El profesor H. KRAUSE (*Das verteilende staal*) examina la actividad distribuidora del Estado, que afecta, en mayor o menor medida, a todos los ciudadanos. Expone algunas de las vicisitudes por las cuales ha pasado esta cuestión en el desenvolvimiento normativo de Alemania y llega a la conclusión de que la referencia intencional al hombre en cuanto tal no puede desconocerse como criterio determinante de la actividad estatal de distribución de los bienes de que el Estado dispone. Aunque en algunas esferas de la vida comunitaria la función que el hombre desempeña en el seno de la sociedad pueden influir sobre la medida en que aquél participa de los bienes producidos en la misma sociedad, existe un límite más allá del cual la consideración del hombre como ser humano con propia dignidad se sobrepone a cualquier otra consideración de índole finalista apoyada en la ocasional concepción política. La intangibilidad de la dignidad del hombre, derecho fundamental consagrado constitucionalmente, dota de una dimensión ética al derecho económico, evitando, al mismo tiempo, que la actividad distributiva sea utilizada por el aparato estatal para obtener coactivamente fines distintos de los que directamente se conectan a la distribución puramente considerada.

La particular importancia que tiene por el derecho de la energía una exacta delimitación entre pertenencias de la empresa y pertenencias del fundo sobre el cual se asienta el establecimiento es indudable, porque, como ha puesto de relieve el propio home-naejado profesor GIESEKE, las empresas productoras de energía, además de estar vinculadas a un lugar tanto por causas naturales como por causas económicas, ofrecen la característica de que la distribución de la energía producida se realiza mediante un conjunto de instalaciones de conducción, que se extienden más allá del fundo ocupado por las propias fábricas. Ahora bien, tales instalaciones no pertenecen a los propietarios de las fincas que atraviesan, ni responden—como pertenencias—de los créditos hipotecarios que sobre aquéllas se constituyan. Son pertenencias de la fábrica productora, con lo cual el crédito de ésta alcanza una mayor extensión, insospechada muchas veces a la vista de las instalaciones productoras. La distinción entre estas dos categorías de pertenencias se realiza por el profesor W. SIEBERT (*Zubehör des Unter-*

BIBLIOGRAFÍA

nehmens und Zubehör des Grundstücks. Ein Beitrag zum Recht des Unternehmenszubehörs, insbesondere zur hypothekarischen Haftung des Zubehörs von gewerblichen Grundstücks gemäss, §§ 97, 98, 120, BGB). El reconocimiento de la empresa (Unternehmen) como unidad es presupuesto para que esta realidad económico-social pueda considerarse como cosa principal, que puede, por tanto, poseer sus propias pertenencias al margen de las pertenencias del fundo, superando de esta manera la interpretación jurisprudencial del requisito de conexión espacial exigible a la pertenencia. En la esfera de la política crediticia esta distinción constituye el comienzo de la expansión del crédito industrial a expensas del crédito territorial.

Los difíciles y discutidos problemas centrados alrededor de la modificación extraordinaria que afecta a la misma base del negocio son objeto de nueva meditación por H. LANGE (*Ausgangspunkte, Wege und Mittel zur Berücksichtigung des Geschäftsgrundlage*). Todas las teorías ensayadas para explicar dogmáticamente el nuevo fenómeno jurídico—desde la teoría de la preposición como condición no desarrollada de WINSCHIED hasta la *Katastrophentheorie* de KEGEL—son insatisfactorias. Del examen de los diversos supuestos en que se contempla legalmente el fenómeno, concluye LANGE que la falta o la desaparición de la base del negocio pueden tomarse en cuenta siempre que el mantenimiento inalterado del contrato no pueda exigirse de una de las partes, y, por el contrario, pueda exigirse la disolución o la modificación de la otra parte. La denuncia, con efectos para el futuro, se realiza mediante una declaración constitutiva de la parte afectada por la modificación. Si la modificación del contrato corresponde—según una adecuada interpretación—al interés de ambas partes, una de ellas no puede exigir ni la continuación inmodificada ni la disolución. La modificación puede resultar del acuerdo de las partes, y, en su defecto, constituirse por declaración judicial.

Al nacimiento, contenido, extensión y perspectivas de las normas jurídicas que intentan ordenar el paisaje, a fin de conservar sus características y mejorarlas si es posible, dedica W. WEBER su trabajo sobre *Das Recht der Landschaft*. Pasa revista a los variados aspectos que esta esfera jurídica ofrece, poniendo de relieve la heterogenei-

dad de las medidas que la Administración utiliza para la consecución de sus fines y la multiplicidad de bienes a los cuales afectan aquéllas.

La compatibilidad entre los concurrentes en el empleo de las cosas de uso común constituye un principio general, extraído de la afectación legal de las cosas públicas a una función pública al servicio de la generalidad. Donde el principio general no se encuentre expresamente establecido está vigente de manera tácita (SCHEUNER, *Die gemeinverträglichkeit im Rahmen des Gemeingebrauchs und des Nutzung öffentlicher Sachen*). La determinación del concepto de cosa pública, el alcance del principio, la prioridad como criterio de su actuación práctica, las consagraciones legislativas del mismo y su extensión a otras esferas jurídicas—por ejemplo, aguas internacionales, espacio aéreo, alta mar...—son otros tantos aspectos de este interesante trabajo.

Una buena parte de las contribuciones recogidas en el libro comentado se refieren al derecho de la economía del agua. El ordenamiento jurídico de las aguas no corresponde en su totalidad al derecho de la energía, sino que esta esfera jurídica abarca solamente las normas que disciplinan el disfrute y aprovechamiento de la energía que puede obtenerse del agua. F. J. BERBER (*Zur Problematik der Rechtsquellen im internationalen Wasserrecht*), partiendo de la escasa atención que se presta a la ordenación internacional de las diversas materias jurídicas, plantea el problema de las relaciones entre normas codificadas y costumbre en el ámbito de la ordenación de los cursos internacionales de aguas. DINSING (*Die Wasserversorgung in der Wassergesetzgebung*), después de poner de relieve la curva constantemente creciente en el consumo de agua, examina los instrumentos jurídicos procedentes de derecho privado, que ha utilizado la legislación para obtener el máximo rendimiento de las posibilidades existentes, así como las dificultades que la multiplicidad de los intereses implicados opusieron a la unificación de unas normas que se habían mostrado impotentes para atender la nueva y creciente demanda. H. FISCHERPOFF (*Entschädigung und Schadenersatz bei Warm- und Heisswassereingleitungen*) trata de la interesante cuestión del deber de indemnizar los daños producidos por la inmisión de aguas calientes en corrientes de agua, no sólo por

lo que se refiere a los procesos orgánicos que en su interior se desenvuelven, sino también para los predios ribereños, e incluso otras empresas que tengan necesidad de agua fría para la refrigeración. El planteamiento de las relaciones entre los conceptos de bien general—al que repetidas veces hace referencia el *Wasserhaushaltgesetz* de 27 de julio de 1957, y que encuentra sus raíces en una ininterrumpida tradición constitucional—, bien común, e interés de la generalidad se realiza por KÜLZ (*Das Wohl der Allgemeinheit im Wasserhaushaltgesetz*) en la esfera concreta de la legislación de aguas, pero sus conclusiones pueden aprovecharse para el examen de las mismas relaciones en otras esferas jurídicas. LIVER (*Die Ehehaften Wasserrechte in der Schweiz*) estudia la institución de los derechos particulares sobre cursos de agua que surgieron al amparo de una legislación desaparecida, y que, aunque en la actualidad no podrían nacer, se mantienen como derechos adquiridos. En esta segunda parte del derecho de la economía del agua se contienen también los trabajos de HARTIG (*Die Unterhaltspflicht für Wasserläufe nach österreichischem Recht*), OBERSTE-BRINK (*Die Industrie und das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts*), SIEVERS (*Zum Wasserhaushaltgesetz der Bundesrepublik*), y WIEDEMANN (*Wie kann, vor allem im Küstengebiet, die Unterhaltung von Wasserläufen und Entwässerungsanlagen auf breitere Schultern verlagert werden*).

En la tercera parte, dedicada al derecho de la energía, abre la serie de estudios el profesor BALLERSTEDT (*Über Tarifgerechtigkeit*). La actividad distribuidora del Estado aparece de nuevo en este trabajo. La determinación de la jurisdicción competente, la posibilidad de integrar las normas del EnWG con normas del derecho privado de la contratación no son el objetivo de la discusión empeñada alrededor de la naturaleza de los contratos sujetos a una tarifa. La cuestión es más profunda, porque una u otra solución conduce al dominio de la justicia conmutativa encarnada en los contratos bilaterales o al de la justicia distributiva. La aplicación del principio de la equivalencia en las prestaciones cambiadas es, puramente considerado, incompatible con la consideración de cualesquiera puntos de vista de carácter social. Por ello la solución de las tensiones y antinomias que, en el seno de una teoría general del derecho de tarifa, se

plantean, no puede obtenerse más que mediante una equilibrada combinación entre los principios de la justicia distributiva—ineliminable por la conexión existente entre este tráfico y el mercado monopolístico— y la justicia conmutativa, cuyo mantenimiento es igualmente necesario por el cambio de prestaciones que se actúa con los contratos sometidos a una tarifa.

KRUSE (*Atomenergie als Rechtsbegriffe*) se ocupa de las dificultades que el jurista halla para obtener un concepto jurídico de una nueva realidad, que, sin haber sido de uso común, ha penetrado en el mundo normativo. No se ha llegado a una definición satisfactoria ni en las legislaciones nacionales—a las cuales pasa revista KRUSE—ni en los textos internacionales, que, con fines clarificadores, quisieron fijar el alcance de los términos utilizados—y, entre ellos, el de energía atómica—. La comparación de todos los intentos legislativos realizados para definir la energía atómica revela una característica común: la ausencia de un requisito de carácter cuantitativo en las definiciones. La energía atómica no tiene, pues, que alcanzar una magnitud tal que la confiera un interés técnico que haga posible su utilización. La contraposición entre energía química y energía atómica hace que ésta se defina como una energía originada en un proceso nuclear, surgiendo las discrepancias al intentar delimitar ulteriormente este concepto. La característica definitiva del concepto es la del origen de la energía atómica. Esta es cualquier clase de energía procedente de un proceso nuclear, cuyo origen inmediato no son las fuerzas naturales, sino la actividad humana. La coincidencia de este concepto con el concepto científico es irrelevante, porque de lo que aquí se trata es del hallazgo de un concepto aplicable por el jurista—por ejemplo, para resolver el problema sobre la actitud que el ordenamiento tiene que adoptar ante las inversiones de los particulares en el campo de la producción atómica—.

RUZEK (*Einfluss des dem Abnehmer laufend gewährten Lieferkredits auf die Behandlung von Forderungen der Energieversorgungsunternehmens im Rahmen von § 17 Konkursordnung*) intenta caracterizar el contrato de suministro de energía. Es una cuestión discutida desde que en 1912 la planteó JAEGER, y tiene su importancia práctica porque de su solución depende la aplicación

BIBLIOGRAFÍA

del § 17 KO a esta hipótesis. La calificación como contrato unitario o como contrato de prestaciones sucesivas no tiene que apoyarse tan sólo en las obligaciones que contraen las partes con la conclusión del contrato, sino, más decisivamente, sobre los derechos que intentan adquirir, y sin perder de vista consecuencias que pueden conducir a un trato injusto comparativamente de las empresas productoras de energía, al verse obligadas a seguir el suministro después de la declaración de quiebra.

Por último, KÖRPER y MALZER se ocupan de la situación actual de los establecimientos propios de producción de energía (*Die Eigenanlagen im Westdeutschen Energie recht*), y SCHELBERGER (*Überlegungen zur heutigen Situation der Energiewirtschaftlichen Investitionskontrolle*) de las modificaciones que las normas sobre control de las inversiones en empresas productoras de energía tienen que experimentar, debido principalmente a la modificación de las circunstancias de hecho que dieron origen a las medidas restrictivas de la EnWG de 13 de diciembre de 1935.

J. F. DUQUE.

GUILLOT, Alain: *Le contrôle juridictionnel de l'Administration espagnole*. Tesis. París, 1960. 109 págs., más 131 de bibliografía y anexos.

No hace mucho, al prologar la tesis de NICOLE COURBE-COUTEMANCHE (*Les recours contre les actes administratifs en Droit espagnol*), me permitía recordar una característica manifiesta en la bibliografía francesa: el olvido casi total de estudios sobre los sistemas extranjeros. De aquí el profundo reconocimiento por el hecho de que la primera monografía francesa sobre el sistema español de recursos se deba a un autor francés.

Hoy reseñamos otra nueva tesis dedicada al sistema contencioso-administrativo español.

Que, después de tanto tiempo durante el que nuestro sistema ha sido ignorado, aparezcan dos obras en lengua francesa dedicadas a su estudio, hay que atribuirlo a algo más que a la pura casualidad. Y la explicación quizá no sea otra que el renacimiento de los estudios jurídico-administrativos que ha tenido lugar en los últimos

años, y las importantes y trascendentales modificaciones sufridas en nuestro Ordenamiento jurídico.

La Ley de 27 de diciembre de 1956 no podía pasar desapercibida a la doctrina extranjera. Es tan acusada su personalidad y tan importantes sus innovaciones en la línea de las garantías, que, forzosamente, había de llamar la atención de los estudiosos de más allá de nuestras fronteras.

GUILLOT, demostrando un profundo conocimiento de nuestra doctrina más caracterizada, ofrece un logrado estudio de la nueva Ley española, a través de los siguientes capítulos: I, Organización política y administrativa de la España contemporánea; II, Fuentes del Derecho administrativo; III, Organización judicial española en materia administrativa; IV, Competencia de las Salas de lo contencioso-administrativo; V, Procedimiento administrativo contencioso; VI, Sentencias de las Salas de lo contencioso-administrativo. Al final incluye el texto íntegro de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, y de la de procedimiento administrativo.

El autor ha captado perfectamente el significado de la Ley de 27 de diciembre de 1956; se ha dado cuenta del paso decisivo que la misma ha supuesto en el orden de las garantías. Y, al formular las conclusiones, dice: «Al faltar la jurisprudencia, por razón de la fecha reciente, no es posible indicar si los Magistrados han respondido a la llamada del legislador.»

Los Jueces españoles tienen la palabra. La Ley es más que suficiente. Que de sus preceptos se obtengan los resultados esperados, depende de la Magistratura. La doctrina extranjera está a la expectativa.

Jesús GONZALEZ PEREZ.

GREEN, L. P.: *Provincial Metrópolis* George Allen. Londres, 1959. 275 páginas.

Lo que viene llamándose revolución urbana ha dado al traste con el concepto clásico y tradicional que consideraba a las poblaciones como algo estático, fijo y bien delimitado, cuyos contornos podían circunscribirse dentro del mapa de la nación, con sólidas líneas fronterizas, separatorias de competencias administrativas. Frente a esta

concepción las circunstancias, económicas principalmente, operantes en nuestra Era, determinan la adopción de criterios de fluidez, movilidad y dinamismo al realizar el análisis de las unidades de población. La tienda, la casa, la fábrica y el teatro no siempre coinciden dentro de la misma área de gobierno municipal.

A resolver el conflicto planteado entre las circunstancias económicas y sociológicas contemporáneas antes expuestas y una legislación de rango local básicamente pensada para etapas ya superadas, se orienta principalmente este libro, tomando como objetivo concreto el estudio de la zona metropolitana de Manchester y Sureste de Lancashire.

La parte primera de la obra trata de las grandes ciudades de nuestros días y de los problemas originados por estas concentraciones masivas de habitantes cuyo crecimiento muchas veces fulminante y piramidal ha desbordado la capacidad prestatoria de servicios de una autoridad casi siempre fragmentada y con medios no sólo económicos, sino también legales insuficientes.

Para designar estas agrupaciones humanas prefiere el término «región metropolitana» en oposición al de «conurbación», utilizado principalmente por autores y organismos ingleses y al de «área metropolitana», empleado por las oficinas del censo en Norteamérica. Al primero reprocha su énfasis en la continuidad física de edificaciones, y a la expresión «área» del segundo, ambigüedad e imprecisión. Como principales características de las regiones metropolitanas señala el intenso movimiento de bienes, personas y servicios entre los centros comerciales, industriales y los residenciales; la existencia de un núcleo central administrativo cultural y económico con una zona de influencia inmediata que se extiende en torno suyo con radio de 15 a 22 kilómetros, y otro exterior a ésta de influencia más débil; la dinámica de las relaciones económicas y culturales que se desarrollan en el seno de la organización social de la región; su forma física determinada por características geográficas, pero fundamentalmente por la duración del diario viaje a los centros de trabajo en relación con la distancia recorrida, fijando el primero en un máximo de treinta minutos y la segunda en 10 a 15 millas.

Finaliza esta parte con una exposición de las condiciones que la exploración y análisis

de una región metropolitana debe cumplir. Para el estudio de la estructura económica regional considera interesante el empleo de fórmulas comparativas de la mano de obra local empleada en una determinada industria, en relación con las restantes de la zona y con la totalidad de la nación.

La parte segunda, la más extensa del trabajo, se ocupa concretamente de la situación existente en la región metropolitana sureste de Lancashire, que tiene a Manchester como centro. La importancia histórica en el campo económico y político-social que ha tenido y sigue teniendo esta región justifica ampliamente la atención que se la dedica. Quizá en pocas partes se haya sentido como en esta zona el tremendo impacto de la revolución urbana, secuela de la industrial. Sus ciudades fabriles, sus hilanderías, su proletariado desnutrido y mal alojado marcaron un triste hito en el progreso económico que se inició a finales del siglo XVIII. Muchas de sus consecuencias han sido totalmente eliminadas en nuestros días, pero aún quedan enojosos legados que pesan sobre las actuales generaciones.

Después de una exposición de los precedentes históricos y de la evolución desarrollada hasta nuestros días, describe el autor las condiciones de trabajo, residencia, mercados y entretenimientos de los 3.232.000 habitantes con que cuenta en la actualidad la zona estudiada. Especial importancia se dedica a los movimientos de personas dentro de la región, como índices de la auténtica importancia de cada sector de la misma, justificativos en su conjunto del tratamiento regional unitario que se la da.

El análisis de su estructura económica y de la distribución interna de la población impone junto con consideraciones fiscales y sociales una visión amplia y metropolitana de los distintos problemas planteados al objeto de lograr una mejor reactivación industrial de ciertas áreas y una más adecuada distribución de las cargas impositivas.

La maquinaria de gobierno integrada por 17 organismos delegados de departamentos centrales, seis corporaciones de derecho público y 72 autoridades de rango netamente local, ofrece una patente complejidad que la hace por su parcialización y falta de visión general, notoriamente inadecuada para una eficaz gestión. Los organismos estatales, aparte de haber despojado a los locales de

BIBLIOGRAFÍA

funciones que les son más propias con consiguiente peligro para el ciudadano de pérdida de su sentido de la comunidad, actúan más en interés de sus respectivos Ministerios que en el de la región como un todo orgánico.

Los capítulos siguientes enumeran los servicios regionales y locales con sus peculiares características y deficiencias, y la organización de las finanzas locales en relación con la capacidad tributable de cada sector de la región su tributación «per cápita» y su gasto por dicha unidad.

Los problemas más importantes hoy existentes pertenecen al campo de las comunicaciones, viviendas, desarrollo industrial, planificación regional y administración. A la solución de este último se dedica la parte tercera del libro donde bajo la rúbrica «El Gobierno local de mañana» se enumeran los distintos intentos y propuestas de reforma para la región que nos ocupa y para la totalidad de la nación, realizados en Inglaterra. También se alude a experimentos de otros países. En relación con la zona en que se enfoca el principal interés del estudio propone el autor la división de servicios entre un consejo de condado que abarcaría la totalidad de la región metropolitana y 15 nuevos distritos divididos en dos categorías que sustituirían a las actuales demarcaciones. Las principales dificultades que ofrecería una total reorganización serían, aparte del notabil conservadurismo británico, la resistencia a la absorción por parte de las existentes autoridades, sus celos localistas y las maquinaciones electorales de los partidos políticos, que temen, en muchos casos, perder, como consecuencia de las fusiones, su control sobre determinados distritos. Por dichas razones es dudoso que de no mediar el poder imperativo del Estado, lo cual es altamente improbable, dada la cautela de la Administración británica, tenga este proyecto mejor acogida y eficacia que los que le precedieron, a pesar de que sólo un afinamiento y mejora en la eficacia de la gestión municipal podrá salvar a ésta de su paulatina transmisión a los poderes estatales desconcentrados.

La obra que reseñamos es concienzuda, bien informada, y supone un exhaustivo análisis del problema metropolitano en la región indicada.

R. M. MATEO.

LÖFFLER, CRON; v. HARTLIEB, STAMMLER, y MUELLER: *Selbstkontrolle von Presse, Funk und Film*. München, C. H. Beck, 1960. 83 págs.

Se recogen en esta obra, por el doctor Martin Löffler, las conferencias pronunciadas en el Segundo Congreso de la Deutsche Studien gesellschaft für Publizistik, que tuvo lugar en Wiesbaden en el mes de junio de 1959.

El primer trabajo corre a cargo del doctor HELMUT CRON, y se titula *La organización del autocontrol* (ágs. 1-9). En él—después de analizar el término, de nada precisa exactitud, puesto que las instituciones de autocontrol suelen estar fuertemente influenciadas y aun dirigidas por organismos extraños—entiende el conferenciante que el problema fundamental que está planteado es el de encontrar un equilibrio entre las fuerzas sociales independientes y el Estado. Sería de desear una pura actuación de aquéllas, pero teniendo en cuenta que no tienen facultad para hacer obligatorias sus decisiones, se impone la colaboración del Estado, con el peligro constante de desnaturalizar el autocontrol en una vulgar censura. La autocensura debe mantenerse a toda costa como una prueba de que las fuerzas sociales poseen salud y conciencia suficiente para llevar a cabo sus propios negocios sin dañar al público y sin que, por tanto, sea necesaria la constante, molesta y vejatoria censura estatal.

La segunda conferencia se titula: *Aspecto jurídico, especialmente constitucional del autocontrol*, y de ella es autor HORST v. HARTLIEB. La aparición de instituciones de autocontrol y de autocensura en general parece chocar con la tajante expresión del artículo 5.º de la Constitución en que se garantiza la libertad de expresión, y concretamente de Radio, Cinematografía y Arte, constando, además, expresamente, una prohibición de la censura. Sin embargo, la mayoría de los autores consideran que la censura a que se refiere en la Constitución es a la previa censura, pero no a la posterior, que puede y debe ejecutar el Estado en garantía de los ciudadanos. Sin embargo, von HARTLIEB, basándose en los argumentos de NOLTENIUS, que desarrolla y amplía, entiendo que todo tipo de censura es anticonstitucional, y las instituciones de autocontrol sólo pueden admitirse en cuanto tengan ca-

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

rácter de aceptación voluntaria por los participantes.

El pastor EBERHART STAMMLER titula su trabajo *El aspecto educativo del autocontrol* (26-29), y en él analiza el doble aspecto de mercancía y de contenido espiritual que tienen la Prensa, Radio y Cinematografía. Estas técnicas pueden constituir un grave abuso de la libertad democrática, de aquí que los propios productores, si quieren evitar la acción de defensa del Estado, hayan de organizar ellos mismos un autocontrol de garantía.

La última conferencia (30-38) del profesor G. MUELLER, de la Universidad de Nueva York, expone los conceptos de censura y autocontrol en los Estados Unidos, especialmente en lo que se refiere a la industria cinematográfica.

Vienen transcritos a continuación (39-52) los textos de las discusiones que las anteriores conferencias levantaron con la intervención de H. A. KLUTHE, G. MALETZKE, A. FRANKENFELD, K. WAGNER, F. BAUER, U. KOEBEL, A. HANKE, W. JÄNECKE y M. LIPPMANN.

En la tercera parte del libro (52-80) se transcriben las disposiciones legales existentes sobre la materia.

Se trata, pues, de una obra que, si bien no estudia sistemática ni con pretensiones exhaustivas el tema, constituye una aportación muy interesante a la escasa bibliografía existente, y más si se tiene en cuenta la calidad y procedencia de los conferenciantes y de los especialistas que tomaron parte en las discusiones.

ALEJANDRO NIETO.

PFENNIG, Gerhard: *Der Begriff des öffentlichen Dienstes und seiner Angehörige*. Berlin Duncker & Humblot, 1960. 86 págs.

Se plantea en este librito—y se trata con notable acierto—el candente problema de concepto del servicio público. Pero no entendido en el antiguo sentido de OTTO MAYER, importado de la institución francesa del «service public», sino en el que hace referencia a las relaciones de los «servidores públicos». No puede desconocerse que éste es el sentido terminológico propio tanto en francés como en alemán; pero el considerable desarrollo que dió hace años la es-

cuela francesa a la institución del servicio público ha inhabilitado en Francia la expresión para su uso en sentido distinto, y de aquí que haya de ser sustituida en este campo por otra más equívoca de «Fonction publique». Lo que poco más o menos también ha sucedido en España.

La obra del doctor PFENNIG se decide a desembarazar el término de su sentido tradicional—que bien es cierto no tiene en Alemania el peso que en Francia—y le analiza en su sentido moderno, auténtico, es decir, tratando de determinar si existe un concepto amplio que abarque los de funcionario y empleado y obrero del servicio público.

Pese a la tradicional separación de estos conceptos, la realidad es que tienen un elemento común, que es esencial, y que por razones prácticas está siendo cada vez más empleado por el legislador. Ahora bien, la falta de una tradición histórica y de una base científica hace que sea manejado con imprecisión e inseguridad, lo que de ahora en adelante—de aceptarse las tesis del autor—podrá ser evitado.

Después de hacerse en la primera parte un exhaustivo espiguelo de las disposiciones legislativas y constitucionales que emplean esta expresión, se dedica la segunda parte a refutar las teorías existentes, que han visto la esencia característica del servicio público en la clase de actividad (TRIEPEL, DENECKE) o en la forma jurídica en que se constituye la relación (FISCHBACH, WACKE), para afirmar que el dato esencial es el encuadramiento del individuo en una persona de derecho público. Ahora bien, este encuadramiento ha de reunir tres elementos: tratarse de una prestación de servicios, ser profesional y formar parte de la organización del organismo.

Conforme a estas bases se define el servicio público como la relación jurídica profesional por la que se queda obligado a la constante prestación de servicios a una persona jurídica de derecho público, mediante el encuadramiento en su organización.

El concepto de servicio público ofrece, por lo demás, un abanico de acepciones, según el grado de amplitud que quiera dársele: a) En un sentido muy amplio comprende al Presidente del Bund y al Canciller, así como a los Ministros, aunque éstos, en rigor, no están ligados por una relación de servicio, sino por una relación constitucio-

BIBLIOGRAFÍA

nal de cargos. b) En un sentido amplio no comprende a los anteriores, pero sí a los militares profesionales y a los Jueces, aunque éstos no desarrollan propiamente funciones administrativas. c) En un sentido estricto abarca a funcionarios y empleados y obreros del servicio público. d) En un sentido muy estricto abarca solamente a los funcionarios, ya que éstos están ligados por una relación de derecho público, mientras que los obreros y empleados lo están solamente por una relación de derecho privado.

Dada la calidad y oportunidad de esta obra no hay que dudar que tendrá positivas repercusiones y, en todo caso, ha de sugerir polémicas y correcciones que colaborarán en la futura depuración del concepto.

ALEJANDRO NIETO.

RENGIER, Wilhelm: *Die Personalvertretungen der Beamten, Angestellten, Arbeiter und Soldaten*. Hamburg R. v. Decker, 1960. 326 págs.

La representación y defensa de los intereses de los funcionarios alemanes corre a cargo de dos instituciones: los sindicatos (admitidos en el artículo 94 de la Ley de Funcionarios) y los Consejos de personal constituidos en el seno de la Administración (regulados por Ley de 5 de agosto de 1955). No se trata de un paralelismo superfluo: si las estructuras sindicales parecen imprescindibles en el estado moderno, la existencia de Consejos de funcionarios dentro de la propia Administración significa una gran ventaja para ésta y para aquéllos, ya que así pueden evitarse, injerencias y reclamaciones de organismos extraños (a los que de rechazo se debilita) y adquiere el funcionario, al mismo tiempo, cierta sensación de dignidad, puesto que comprende que con él debe contarse en el proceso de las resoluciones que a su cargo afectan.

Las representaciones personales han de constituirse en todas las oficinas administrativas del Bund, y en los Tribunales y Corporaciones, Establecimientos y Fundaciones de Derecho público, que cuenten al menos con cinco electores, de los cuales tres tengan capacidad para ser elegidos. Existen varios escalones: en el orden local, los Consejos locales de personal, y sobre ellos los Consejos de distrito, como instancia media,

y el Consejo superior de personal, como instancia suprema. Todos los cargos son elegidos por votación secreta y directa.

Las formas ordinarias de actuación en relación con las autoridades administrativas son la colaboración, la codecisión y la información. Sin que en ningún caso queden por ello, no obstante, esencialmente mermaidas las facultades administrativas.

Hasta la fecha se han publicado en Alemania numerosos comentarios de la Ley de representación personal, y de su Reglamento regulador de las correspondientes elecciones de fecha 4 de noviembre de 1955. Deben recordarse los nombres de BUBSCHE-HERING, FITTING-HEYER, GRABENDORFF WINDSCHEID HEILEMANN-CZYBORRA, MOLITOR, SCHMIDT-VIERTEL y BOCHALLI; no obstante, ha de reconocerse que la nueva obra del doctor Rengier no es superflua, y ofrece un positivo interés al apartarse de la línea tradicional. Por lo pronto abandona la técnica del comentario literal del texto de la Ley, que hace tan penosa la lectura de los comentarios ordinarios. Su libro signe de cerca, es cierto, el hilo de la Ley, pero ordenando los conceptos conforme a una exposición sistemática que permite una rápida comprensión de las instituciones.

No podía faltar en el prólogo el señalamiento de los objetivos prácticos de la obra. Según el autor, buena culpa de los fracasos y descrédito de estas instituciones se debe a la complicación técnica de su organización, que las hace inasequibles al profano y de difícil inteligencia al especialista. En este sentido merece el doctor RENGIER los mayores elogios: su libro es claro y de fácil manejo sin perder su dignidad. Numerosos ejemplos y organigramas que la ilustran colaboran en buena parte a ello.

Una interesante peculiaridad estriba en que también comprende el ordenamiento relativo a los soldados. Esto pudiera parecer incongruente y perturbador, puesto que la Ley general de 1955 no les es de aplicación. El motivo de este tratamiento conjunto puede ser meramente formal: el mismo libro ha aparecido también simultáneamente en la colección «La Administración militar»; pero en el fondo obedece a causas más profundas: a la importancia que en la actualidad se da en la ordenación militar al Derecho administrativo, o, si se quiere, a la consideración unitaria del mismo, aun cuando

recaiga en zonas, como el Ejército, de cierta autonomía administrativa.

En este campo rige la Ley de 26 de julio de 1957 sobre elección y duración en el cargo de los hombres buenos (*Vertrauensmänner*) de los soldados; cuyas facultades esenciales radican en el derecho a ser oídos y en el de iniciativa en las cuestiones que afectan a la marcha interna del servicio. a las provisiones, ascensos y vida común fuera del servicio.

La obra, que se cierra con un breve índice de materias, apenas si contiene indicaciones bibliográficas dentro del texto, y ninguna fuera de él; pero sí recoge la jurisprudencia existente.

ALEJANDRO NIETO.

REUTER, P.: *Les organes subsidiaires des Organisations Internationales*. París, ed. A. Pedone, 1960. 26 págs.

P. REUTER es incuestionablemente uno de los más agudos escrutadores del proceso de institucionalización que caracteriza la actual fase histórica del orden internacional. El presente trabajo confirma una vez más la clara visión del profesor francés.

El Derecho de las Organizaciones internacionales atraviesa una etapa de crecimiento insospechado: es un Derecho en trance de formación continuada. Aventurarse en empresas de síntesis, pretender «sentar» conclusiones, proclamar «dogmas» es insensato.

Se comprende, no obstante, erróneamente la situación de las Organizaciones internacionales si se estima que todo en ellas es casuismo, oportunismo político. Para el que haya seguido con atención la evolución de la institucionalización internacional, no podrá pasar inadvertida la existencia de una lógica social que se manifiesta en unas líneas de orientación, que van trazándose por imperativo de la misma progresión vital de las organizaciones internacionales. En esto consiste su naturaleza de un «Derecho en trance de creación».

El interés por los órganos subsidiarios fué apuntado en su día por el profesor BASDEVANT. El venerable internacionalista francés tenía las condiciones requeridas para comprender que en estos órganos, aparentemente insignificantes, como de segunda fila, se daban los rasgos más representativos del proceso de constitucionalización del Orden in-

ternacional. Ellos son el resultado precisamente de un Orden ya constitucionalizado, ya que, como tal, tiene facultad de generar vida e instituciones.

Como certeramente declara REUTER, «los documentos constitutivos de las Organizaciones internacionales no pueden reglamentarlo todo». Exactamente dicho. Aún más, cabe afirmar que dichos instrumentos fundacionales, en realidad, sólo son «esquemas de encuadramiento». Lo vital, lo institucional arranca de ellos, pero crece con vida autónoma «después que ellos». Estos órganos subsidiarios van naciendo a medida que la Organización «va creando su propia existencia». Son producto y obra de la Organización en marcha, y, por lo mismo, es en ellos donde podemos diagnosticar la real situación de la Organización.

Si examinamos algunos de los órganos subsidiarios nacidos en la ONU, en el Consejo de Europa, en la NATO, pronto advertiremos que «ellos» son los mejores baremos y detectores para precisar la situación y el proceso vital de la Organización en cuestión. En ocasiones, la verdad de la Organización está simbolizada en los órganos «subsidiarios», en tanto que la acción de los «principales» palidece y desmiente la profecía que hacían de ellos tales órganos «principales». La «pequeña Asamblea» fué un aldabonazo para llamarnos la atención sobre el proceso de decadencia del Consejo de Seguridad. Los diversos órganos subordinados, creados para hacer frente a la asistencia técnica, a la ayuda a los pueblos subdesarrollados, para garantizar el principio de legalidad administrativa, etc., son registros elocuentes del sentido evolutivo de la ONU.

En tres grandes grupos pueden integrarse los órganos subordinados. Organismos de estudio, de información o de consulta, organismos especializados en la solución pacífica de los conflictos internacionales organismos de gestión (*operational agencies*). Es una clasificación que entraña un sentido dialéctico evidente. Esos tres tipos representan las tres fases en el despliegue de la institucionalización internacional.

El primer tiempo, que tiene que ser comedido, acaso timorato, significa «una primera toma de posiciones» de los Poderes Políticos Estatales ante el proceso evidente de internacionalización de la vida. Los Estados se percatan de que es insensato preten-

BIBLIOGRAFÍA

der «cerrar» el Universo en las fronteras estatales. Hay que abrir ventanas al exterior, hay que informarse de lo que pasa en el mundo. Así nacen los primeros organismos internacionales. Al viejo dogma del recíproco «reconocimiento», ha correspondido en el proceso institucionalizador una etapa de recíproca información. Información y consulta suponen sociológicamente institucionalizar el «diálogo», hacerlo posible.

Se ha preparado el camino para que pueda seriamente hablarse de una justicia internacional. Cuando el malogrado DEGENÈRE-FERRANDIÈRE negaba la existencia de una auténtica justicia internacional, no estaba del todo equivocado si se considera la situación internacional de su época. Para que la justicia internacional sea posible, se hace previamente necesario crear su «adecuado condicionamiento». Esto supone un mejor conocerse los Estados.

El conocimiento que recíprocamente se deben tener los Estados no era posible en tanto que dominara la «razón de Estados». Es decir, cuando un Estado sólo buscaba conocer a los otros Estados en función de los típicos problemas particulares de cada Estado, sin preocuparse por comprender hasta qué punto los problemas de cada uno de los Estados era sólo el efecto de una situación que estaba por encima de los Estados, y de la cual ellos eran pobres marionetas.

Cuando los órganos de información, consulta, etc., procedieron a situar los problemas en escala internacional, los Estados pudieron calibrar más exactamente sus propias dificultades y la razón de sus correspondientes políticas exteriores. Sólo en estas condiciones cabe hablar de una justicia internacional, pues sólo entonces hay criterios, que al estar por encima del estrecho egoísmo del Estado permiten sentenciar en justicia un conflicto internacional que antes sólo se decidía en función de la fuerza, bien por el cauce de la guerra, bien por el de la dependencia internacional.

En esta etapa del proceso resulta ya posible ir intentando gobernar, administrar. Es la hora del ejecutivo internacional.

Los órganos subsidiarios presentan para el jurista tres aspectos muy destacados que constituyen como la agenda de sus problemas. Creación, funcionamiento y formas.

La creación de los órganos subordinados pone al descubierto la aparición de un pro-

cedimiento nuevo de normación internacional. Junto al acuerdo internacional hace acto de presencia la reglamentación de la propia Organización internacional. Son ahora los mismos organismos internacionales los que «crean», urídicamente, estos nuevos órganos. Coordinado con el Tratado el acto normador de la Organización. No para marcar una oposición, sino una relación funcional. El acto de la Organización siempre tendrá un perfil tomado del Tratado. Los nuevos tratados, forzosamente, se dejarán influir por la existencia de los actos de Organización.

Las funciones de los órganos subordinados proceden a confirmar una de las características más representativas del régimen de las Organizaciones internacionales. Me refiero a lo que comúnmente se viene llamando «competencia funcional».

Los organismos internacionales, todos y más aún los órganos subordinados, tienen una competencia de «tribución». El órgano subordinado se ve investido de los poderes que necesita para cumplir una específica función. Ni más, pero tampoco menos. Esta competencia funcional hace que el viejo principio de la división de poderes, separación de funciones, adquiera en el orden internacional otra dimensión. Entre nosotros, los internacionalistas, se habla preferentemente de «equilibrio de poderes». Mas se impone reserva y cautela. Del viejo «equilibrio de poderes», desnudamente físico, político, se ha pasado a un «equilibrio de poderes» institucional, jurídico. En el pasado equilibrio era un problema de puro poder, fáctico, una cuestión radicalmente sociológica. El actual equilibrio de competencias es el *prius* lógico de la legalidad internacional, y, más específicamente, el supuesto de un Derecho internacional administrativo.

Formalmente hablando, los órganos subordinados se caracterizan por dos notas: dependencia con respecto de la Organización, individualidad en el seno de la misma. La dependencia viene exigida por la legalidad constitucional de la Organización; lo contrario sería anular el efecto jurídico del acto fundacional. La individualidad viene impuesta por la función que realiza el nuevo órgano, y que es la que ha impuesto y hecho necesaria su creación.

El trabajo que comento se cierra con unas conclusiones que son algo así como un recordatorio de cuáles son los temas fundamentales del actual orden internacional.

Oposición entre acto convencional y acto legislativo, carácter funcional de las competencias, constitución y personalidad internacional, relaciones entre el derecho interno y el Derecho internacional.

Pienso que ha llegado la hora en que los juristas españoles, y muy especialmente los internacionalistas y administrativistas, procedan a un reexamen de esta relación entre el Derecho internacional y el derecho interno, vista a la luz de la situación creada por la multiplicidad de Organizaciones internacionales. Sería una forma de hacer realidad la interpretación funcional y sociológica del Derecho.

M. AGUILAR NAVARRO.

ROUSSET, Michel: *L'idée de puissance publique en Droit administratif*. Essais et Travaux de L'Université de Grenoble. Paris Dalloz, 1960. 269 páginas.

El profesor GEORGES VEDEL, en un artículo publicado en la revista «Etudes et Documents», en 1954, establecía las bases constitucionales del Derecho administrativo, y afirmaba cómo, según su opinión, la Administración no era otra cosa sino el ejercicio del poder público por el poder ejecutivo. El profesor ROUSSET hace un depurado estudio en la obra que comentamos, del concepto y desarrollo de la idea del poder público, en la evolución más reciente del Derecho administrativo, y del cambio profundo que se está experimentando en los últimos tiempos con la reforma técnica que se opera en el seno de la Administración.

La obra consta de tres partes bien diferenciadas. En la primera se analiza la evolución histórica de la idea del poder público. Se estudia detalladamente el nacimiento de esta idea y su conexión con la idea de soberanía, el cambio que se opera con esta construcción en las ideas revolucionarias y, en fin, el alcance de la idea del poder público en su entronque con el Derecho administrativo. Se expone una noción técnica de poder público, que, en definitiva, no es más que un resultado de la labor jurisprudencial del Consejo de Estado, y un fundamento de su propia actuación administrativa.

Más adelante conecta la idea de poder

público con las transformaciones que ha sufrido el derecho público, y analiza la idea de gestión pública y de servicio público, como nuevos aspectos y evidentes consecuencias del desarrollo de la idea de poder público.

Concluye la primera parte afirmando que es esencial insistir acerca de la nueva significación que tiene la idea del poder público, al fin de una evolución que consagra su separación de todo soporte ideológico y político.

Esta separación aún no es total, pero sí se vislumbra que ya no tiende a ser el reflejo, simple reflejo administrativo de la noción de soberanía (como principio de legitimidad del Régimen Político), sino más bien tiende a afianzarse como una noción técnica e independiente que caracteriza la actuación de la potestad administrativa, investida de una misión social.

En la segunda parte se ocupa el profesor ROUSSET de la idea de poder público y la técnica jurídica en el Derecho positivo. La idea de poder público se ha separado poco a poco, de la idea de soberanía, para surgir como un conjunto de prerrogativas puestas al servicio de la Administración, que las utiliza en la ejecución de las leyes de derecho público, y en la satisfacción de intereses generales de la colectividad, o según la postura de GASTÓN JÉZE Y DUCURT, en la ejecución y realización de los servicios públicos.

La actividad administrativa puede analizarse desde dos puntos de vista, el punto de vista político, que aborda el problema de los fines y de la justificación de la actividad misma, y el punto de vista jurídico, que analiza los procedimientos utilizados. La interferencia entre ambos aspectos es incontestable, ya que, en definitiva, se encuentran en una relación de medios a fines. Hay que analizar haciendo una abstracción en estos procedimientos y ver en qué medida son exorbitantes, especiales y denotan una idea de poderío o de supremacía especial. Este tipo de actos pueden ser de dos clases: unilaterales o bilaterales, y ambos se estudian en los dos títulos de esta segunda parte. En el primero se contempla el concepto de acto unilateral y los efectos que las manifestaciones unilaterales tienen, así como las prerrogativas de la Administración y los límites de este poder de abstracción.

En el segundo se analiza la otra manifes-

BIBLIOGRAFÍA

lación jurídica más importante del acto bilateral: la contratación administrativa. En varias secciones, el profesor ROUSSET pasa revista a títulos tan sugestivos como contrato administrativo y servicio público, contrato administrativo y cláusula exorbitante e idea de poder público en el régimen jurídico del contrato administrativo a través de su ejecución y de los límites que la propia Ley impone a las prerrogativas de la Administración: la validez del contrato y la responsabilidad contractual.

Pero, sin duda, la parte más original de la obra es la tercera, donde se analiza la idea del poder público en relación con las funciones administrativas y que comprende a su vez tres capítulos.

Tras estudiar en los dos primeros la idea de poder público en su plasmación jurídica positiva dentro del Derecho administrativo, relaciona en la segunda la idea de poder público con las funciones que denomina de necesidad pública, distinguiendo a su vez los periodos de normalidad y anormalidad y viendo cómo en este último las técnicas de autoridad se refuerzan.

Por fin, en el tercer capítulo pone en relación dos términos harto interesantes: poder público e interés general. Aquí incluye toda la teoría de la colaboración en el campo administrativo, colaboración que puede darse bien dentro de la organización administrativa, así, los casos de función pública, función consultiva, formas convencionales y descentralización, y de otro lado colaboración fuera de la organización administrativa. En este sentido realiza un estudio breve y certero sobre los supuestos más claros de la colaboración del administrado con la Administración, fundamentalmente, do las personas morales de Derecho privado, tales como las asociaciones profesionales, los sindicatos y, en general, todo tipo de asociación privada que lleva a cabo y satisface necesidades de interés general. En este punto podemos ver cómo la idea de poder público absoluto y soberano se ve empujado y se va desgajando para ir a caer en manos de los particulares que hacen uso de ella en muchas relaciones jurídicas de contenido diverso.

Se ha producido un reconocimiento del poder autónomo de las instituciones privadas. Muchas veces no es ya la Administración la que decide después de la consulta a los interesados (colaboración de los par-

ticulares con la Administración por vía de ingerencia en el servicio público, en la terminología de B. GENY), sino los interesados mismos que toman por sí las medidas necesarias, con la exclusiva reserva, es cierto, de un derecho de control por parte del ente administrativo.

Lo que ocurre es que poder público y funciones administrativas no comprenden solamente relaciones de derecho público, sino que, cada vez más, abarcan dentro de sí relaciones sociales en sentido amplio.

Dos nociones, autoridad y colaboración, marcan los límites extremos de la idea de poder público. Hay una doble corriente en los tiempos actuales: persistencia de la estructura de autoridad y extensión de la idea de colaboración. Las actividades administrativas de interés general compiten con las actividades privadas del mismo orden, y la Administración, atenta a su especial carácter, las otorga y las transmite el apoyo de sus prerrogativas.

Tampoco podemos ver ya en la idea de poder público el fundamento exclusivo de las reglas especiales de Derecho público y Derecho administrativo, y menos aún un criterio para justificar la competencia de la jurisdicción administrativa.

Nuestro Derecho administrativo acaba de penetrar, a juicio de MICHEL ROUSSET, en una tercera fase de su evolución; no se puede decir cómo ni cuándo será el final de esta fase. La frontera entre los intereses públicos y los intereses privados ya no es cerrada e infranqueable. El poder administrativo tiene como función el dirigir, proteger y unir a los poderes colectivos. El primer peligro que surge es el de que este poder no sea lo suficientemente fuerte y sea conquistado por estos nuevos poderes exentos. Pero aún hay otro peligro que ni siquiera previó DUCUR, el de un nuevo «imperialismo» de la Administración: omnipresencia de la Administración opresiva para el individuo.

Entre estos dos peligros el camino a seguir es estrecho y puede permitir escapar tanto a esta domesticación del poder como a ese otro protectorado social anunciado por algunos. Quizá entonces, finaliza el libro, veamos nacer una sociedad no dirigida, sino «concertada» expresión de una pura técnica de la libertad por la cual pueda realizarse en frase de ALAIN este Estado que sea «mediación sustancial en la que los individuos

encuentren su fundamento, su medio y su completa realidad.

ANTONIO DE JUAN ABAD.

ROY H., Robert: *The Administrative Process*. John Hopkins Press, Baltimore, 1958. 240 págs.

La literatura norteamericana abunda ciertamente en obras que, como la presente, se subtítulan a *guide to successful human management*, pero ninguna puede gloriarse como ésta de cumplir tan ventajosamente su cometido. Naturalmente, no es por casualidad, sino porque el autor se nos revela como una de las mentes más decantadas y depuradas que en los últimos tiempos hayan dedicado sus esfuerzos a la Administración y sepan destilar de su prolongada actividad práctica los principios más esenciales que la experiencia les ha revelado. El tono en que el libro está escrito revela ya la valía de la obra y de su autor: nada de esos pseudocientifismos falsamente progresistas en que con estilo campanudo se enuncian los apotegmas más vacuos cuando no los sofismas más inexactos. Por el contrario, el autor nos ofrece, en la fácil lectura de sus páginas, un compendio de enseñanzas que su propia experiencia le ha impuesto, con toda la superioridad humana, no exenta de cierta ironía melancólica, que ello le da sobre los teóricos a menudo inconscientes de que, por debajo de sus normas y de sus logaritmos, hay entes humanos cuya variedad síquica los hace irreducibles a números y puestos de trabajo más o menos esquematizados.

Desde esta perspectiva, R. H. Roy examina las varias etapas del procedimiento administrativo, recurriendo de continuo al ejemplo gráfico o a la situación real para mayor claridad de su tesis. El mérito mayor de la obra reside posiblemente en no ser partidista, en conocer y exponer honestamente al anverso y el reverso de cada cuestión; dicho de otro modo, en no creer ni alardear de panaceas. Todos conocemos hoy una legión de artículos sobre—pongamos por caso—la delegación de autoridad o la recogida de datos. Casi siempre se trata de convencer al lector de la bondad, oportunidad y necesidad de delegar la autoridad o de tener el máximo acopio de información

cifrada a su alrededor. Pero nunca se citan, o se hace vergonzantemente, los inconvenientes de una u otra técnica. Roy no se hace de antemano ilusiones sobre ello; más de la mitad del capítulo sobre «delegación de autoridad» está dedicado precisamente a estudiar cuándo y cómo puede hacerse esa delegación de forma que su eficacia sea óptima y sin contraindicaciones. También pone en guardia al directivo delegante sobre el hecho de que, fatalmente, los subordinados en los que se delegan facultades adoptarán tarde o temprano decisiones equivocadas. Respecto a la acumulación y manejo de datos estadísticos, basta el enunciado del título del capítulo correspondiente (*De la edificación de los números*) para comprender su sentido general. Ahora bien, sólo cuando se han visto los pros y los contras de cada técnica de organización cabe recomendarlas con conocimiento de causa. Por ello, situando las cosas en su punto, sin entusiasmos pueriles ni ocultaciones fraudulentas, el libro de Roy hace mucho más para divulgar y hacer aceptar los postulados de las ciencias administrativas que toda la masa de literatura panegírica que viene inundando últimamente los anaques de nuestras bibliotecas y las páginas de nuestras publicaciones.

M. P. O.

SERRALLONGA, LUIS G.: *Comentarios al régimen especial de Barcelona*. Ediciones Civitas, 1960. XXXVIII + 64 páginas.

El decreto legislativo por el que se concedía un régimen local especial a Barcelona, suscitó, desde antes de su promulgación, una encendida controversia. Para muchos las esperanzas puestas en una nueva orientación legal de nuestro régimen local, más cercana a una realidad que se despega inexorablemente de la regulada en las normas jurídicas, habían sido defraudadas. Para otros, en cambio, venía a reconocerse por primera vez una quietud en el uniformismo de ese régimen local y a introducir una variante feliz para el Ordenamiento jurídico de nuestras grandes ciudades. Sin duda y sin olvidar que no han sido sólo factores administrativos los que han determinado la promulgación de ese régimen especial, se ha desperdiciado una buena ocasión de regu-

BIBLIOGRAFÍA

lar acertadamente los problemas de lo que constituye nuestra más típica conurbación, pero hay que confiar en que la nueva Ley especial dé sus frutos, aunque la inspiración que en ella se busque para otros casos, por ejemplo, el de Madrid, deba derivarse más bien a *sensu contrario* de sus preceptos.

La obra del señor SERRALLONGA no es un estudio detallado, mucho menos crítico, de la Ley. La postura de pura glosa intrascendente y superficialmente elogiosa que adopta constituye el pie forzado de su atención «al amable requerimiento que nos llega por vía de la mayor consideración jerárquica y personal», según reza la primera frase de su libro. Por ello, después de una introducción en la que enumera algunas de las doctrinas actuales sobre el municipalismo y las grandes ciudades, pasa a un examen general de la Ley en donde se repiten más o menos literalmente los preceptos de la misma. El resto del volumen está integrado por la recopilación del Decreto objeto de la obra y, total o parcialmente, algunas otras disposiciones relacionadas con la misma.

M. P. O.

SELZNICK, Philip: *Leadership in Administration (A Sociological Interpretation)*. Row, Peterson and Co. New-York, 1957. 160 págs.

La teoría del ejecutivo, o si se quiere, del liderazgo administrativo, íntimamente ligada al problema de adopción de decisiones (*decision-making*) es una de las contribuciones más valiosas de la perspectiva no jurídica de la Administración; una de las pocas que ha venido a llenar un vacío imposible de satisfacer por otros medios y a dotar a los cargos directivos de un nuevo instrumento y de un nuevo enfoque para sus responsabilidades. Los trabajos de BARNARD y de SIMÓN, clásicos en la materia, son prueba fehaciente de su interés.

Junto a las obras de estos autores habrá que colocar, en el futuro, el pequeño libro de SELZNICK que reseñamos. Aunque el subtítulo—«una interpretación sociológica»—pueda inducir a error, lo cierto es que no cabe hoy un estudio serio de la función directiva sin referencia a esta minúscula joya. Detrás de una introducción extraordinariamente su-

gestiva, el autor estudia en sendos capítulos las decisiones rutinarias y críticas, el problema de la definición de fines y la adecuación de la Institución dirigida a esos fines definidos que, en síntesis, constituyen las tres facetas esenciales de la actividad y función del director. Un último capítulo del libro nos lleva a lo que es, en definitiva, una función directiva responsable y creadora, algo que, en términos bien expresivos, va «más allá de la eficacia y de la organización».

Al comentar, en este mismo número de la Revista, el *Administrative Process*, de ROY, señalábamos que nos encontrábamos con un libro alejado de la plaga de descubridores de la piedra filosofal en Administración, que aqueja a las editoriales americanas y europeas de hoy. Con respecto al libro de SELZNICK se impone la misma observación, multiplicada además por la extraordinaria altura intelectual de la obra. Por ello mismo no se formulan conjuros mágicos o teorías «quitamanchas» destinadas a limpiar de vicios y entorpecimientos a la Administración, sino que se vuelve alocrático «conócete a ti mismo», como premisa imprescindible de buena dirección (página 26), o se fustiga la literatura dedicada puramente a la organización rutinaria, que tiene como única misión la consecución de una mecánica interna de engranaje perfecto, pero sin ocuparse de los momentos y decisiones cruciales, como si éstos no existiesen. Se critica, igualmente, «el culto a la eficacia administrativa a la usanza actual, que no es más que una forma de dar más importancia a los medios que a los fines» (pág. 134), y al especialista en relaciones humanas que, «como su predecesor, el experto en eficiencia, es característicamente indiferente al contenido de lo que hay que hacer» (pág. 136). A cambio de ello se estudia lo que ha de inspirar la labor directiva, sus funciones y los medios de obtenerla, su relación institucional con la que ha de contar en todo momento. Libros como éste compensan y hacen perdonar la existencia de una amplia literatura sobre este tema, en la que se pueden leer (por ejemplo, en HENRY CLAY, *Effective leadership in Human Relations*, 1954) cosas del tenor siguiente: «El líder dinámico puede efectuar interpretaciones menos populares, pero igualmente necesarias. Ejemplos de este tipo de liderazgo lo ofrecen personas como JEREMÍAS,

JESÚS DE NAZARETH, WILLIAM PENN y VOLTAIRE, que, cada uno, desde su exclusiva perspectiva, atacaron el *statu quo* y el liderazgo administrativo de su tiempo». Precisamente por estar orientado en este sentido cabe lamentar que desentone tanto del gran libro que se sucede, el prólogo, pobre e intrascendente, aunque afortunadamente breve, de C. R. RANDALL.

M. P. O.

SISSON, C. H.: *The spirit of British administration*. Londres, 1959. Faber and Faber. 162 págs.

El *Civil Service* inglés es un cuerpo cuyas originales peculiaridades y felices realizaciones son causa de admiración y las más de las veces de perplejidad para el observador y estudioso de mentalidad europea continental.

El autor del presente libro es, al parecer, miembro de la reducida y selecta *Administrative Class*, que constituye el meollo de la Administración británica; cuyas esencias y principios se tratan de exponer.

Mr. Sisson, con sus veinte años de servicios a la Corona, es, indudablemente, un funcionario imperial de mentalidad decididamente insular. Es por esto por lo que su trabajo tiene principalmente interés. Las falsas modestias, el reconocimiento de superioridades en sistemas extranjeros, los deseos de implantación de medidas renovadoras y revolucionarias, están excluidos de la obra. Para su autor el sistema inglés administrativo es una realización esplendente y monolítica, que ninguna directa enseñanza puede obtener de otros países. Su punto de vista queda francamente aclarado desde el principio con la cita que encabeza su trabajo: «Cuanto más leo lo que llaman los principios del derecho público, más me convengo de la vacuidad de las reglas y de las generalidades en esta materia», frase que difícilmente puede tomarse como axiomática, aunque se debiese a un autor de más solvencia jurídica que BARBEY D'AUREVILLE.

Para Sisson las principales características del administrador inglés, son su apoliticidad, su sensibilidad a la opinión pública, grupos de presión predominante, oportunidad de las medidas a adoptar, etc. Su misión fundamental es mantener la continuación del Estado buscando en todo momento el equi-

brio de las fuerzas contrapuestas; ésta es su última meta. Tanto la verdad como su opinión personal de los valores en juego, no deben contar para un funcionario presto a inclinarse ante aquella sabiduría cuya voz es suficientemente fuerte. Su combate es sin fe, su mente, incolora; su filosofía, agnóstica. La auténtica razón de su trabajo es servir a su Ministro, de tal forma, que pueda salir airoso de los embates parlamentarios, porque es aquí donde radica el centro de referencia del sistema, donde la opinión pública, último árbitro que controla a través de sus representantes la realización de sus deseos por el ejecutivo. Por eso el funcionario debe saber captar el ambiente público anterior a una decisión ministerial para que su ejecución no despierte las iras parlamentarias. El miembro del *Civil Service* es, pues, si no el cerebro del ejecutivo, al menos, el cerebelo. Ayuda a su Ministro con un ojo puesto en el Parlamento y el otro en la opinión pública.

Otro de los puntales de la Administración británica es la eficiencia de la gestión. Criterios de eficacia deben, según Sisson, anteponerse a los puramente legalistas. El Derecho administrativo es tratado a este respecto de forma que quizá a un jurista continental pueda parecer irrespetuosa. No obstante, debe advertirse que el autor no se opone a su manejo siempre y cuando éste quede reservado a personas ajenas al servicio.

La educación del administrador inglés está basada de acuerdo con estos criterios, en el aprendizaje práctico profesional, después de la previa selección, en la que se juzga únicamente de las facultades intelectuales del aspirante. Su capacidad de percepción, de exposición y de razonamiento, unidas a una instrumental altura en el dominio del idioma, son las condiciones básicas que determinan el ingreso.

En los capítulos dedicados al procedimiento administrativo como Ley, al Juez y al administrador, y al administrador como gobernador, se exponen las ventajas de la neutralidad política y pragmatismo de los funcionarios ingleses, en relación con sus colegas europeos.

Los sistemas franceses, alemán y sueco son objeto de particular análisis, reprochándose principalmente al primero su excesivo legalismo y a Francia el ejercicio por el Consejo de Estado de actividades de control más

BIBLIOGRAFÍA

propias del Parlamento. Sólo el sistema sueco parece producir alguna simpatía en el autor.

La última parte del libro está dedicada a las posibles reformas y a las relaciones con la Corona.

Entre los ataques más comunes que se vienen haciendo al *Civil Service*, selecciona las imputaciones de: falta de preparación legal, deficiencia de entrenamiento y evasión de la responsabilidad tanto política como personal, a las que refuta de una forma no siempre convincente, pero sí brillante.

En general, el libro carece de la tónica de ponderación con que algunos autores continentales, y concretamente GAUDEMONT, en su reciente y notable ensayo, han abordado el mismo tema. Pero para un autor perteneciente a un cuerpo que se gloria en desconocer la teoría general del Derecho público, no carece de cierta penetración y altura.

R. MARTIN MATEO.

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA (SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO IN SCIENZE AMMINISTRATIVE): *Problemi della Pubblica amministrazione (Ciclo di conferenze promosso dalla Scuola nell'anno accademico 1958-59)*, V. III, Zanichelli editore. Bologna, 1960. 228 páginas.

Como indica el mismo subtítulo del libro que comentamos, se trata de una recopilación de conferencias pronunciadas en el curso académico 1958-59 en la Escuela de perfeccionamiento en ciencias administrativas, de la Universidad de Bolonia. Un volumen más que viene a unirse a la larga serie que en sus pocos años de funcionamiento lleva ya publicados la citada Escuela. Ello constituye una nueva prueba de la vigencia social de la Universidad italiana; de cómo dicha Universidad ha sabido hacerse imprescindible a la sociedad a la que sirve y de cómo cuando han surgido necesidades nuevas, relacionadas con el campo del saber y de la ciencia; la sociedad italiana ha acudido precisamente a la Universidad, a pesar de sus defectos y de sus fallos. La observación es importante y merece ser destacada. Supone, en definitiva, una gran economía de esfuerzos: el apro-

vechar las instituciones ya existentes para afrontar las nuevas necesidades con las modificaciones imprescindibles que los nuevos tiempos imponen de manera que se puedan utilizar plenamente los importantes medios con que ya cuenta la Universidad: medios personales (profesorado, auxiliares, etc.), medios materiales (edificios, bibliotecas, etcétera), todo ello sin despreciar, antes bien, aprovechando íntegramente los medios que de fuera puedan ser ofrecidos. Recientemente la misma Universidad de Bolonia, conjuntamente con el casi seis veces centenario Real Colegio de San Clemente, de los españoles de la misma ciudad, ha organizado el «Istituto di diritto comparato Italo Ibero Americano». Más recientemente la Universidad de Pádua organiza, adscribiéndolos a la Facultad de Ingeniería, el «Centro Universitario per la Organizzazione Aziendale» y la «Scuola post-universitaria di Organizzazione Aziendale». Y los ejemplos podrían repetirse a voluntad.

Centrándonos en el libro que nos ocupa, hay que señalar cómo el hecho de tratarse de una serie de conferencias presenta una doble vertiente: a), de un lado, los inconvenientes que toda conferencia supone: tiempo limitado, construcción para la exposición oral, carencia de aparato bibliográfico, etc; b), por otro lado, la agilidad que una tal recopilación presenta al abordarse una serie de problemas vivos y al contrastarse opiniones de diversa formación y distinta procedencia.

Podemos dividir el libro en tres grandes secciones: las dos primeras referentes a problemas de la Administración pública en el extranjero (en la primera se tratan los aspectos generales de la Administración pública; en la segunda, los aspectos concretos de la organización); en la tercera se estudian problemas de la Administración pública italiana.

En la primera sección se incluyen los trabajos siguientes:

ANDRÉ MOLITOR (Director general en el Ministerio belga de Instrucción Pública y Profesor extraordinario de la Universidad de Lovaina): *Osservazioni sui rapporti tra l'amministrazione e gli amministrati*.

GROVE HAINES (Director de la Sección de Bolonia de la John Hopkins University): *Le organizzazioni internazionali nell'Europa contemporanea*.

GEORGES LANGROOD (Catedrático de Dere-

cho administrativo de la Universidad de Estrasburgo): *Tendenze e realizzazioni amministrative nella nascente V Repubblica francese*.

ANDRÉ MATHIOT (Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de París): *La Costituzione francese del 1958*.

J. TICKNER (Vicedirector de la Oficina para la Administración pública de la O. N. U.): *Influenza del pensiero politico sull'Amministrazione*.

Se ve, de los enunciados que acabamos de citar, cómo preocupa de manera importante la evolución que la nueva Constitución francesa ha señalado. Es claro y explícito en este sentido el artículo de MATHIOT, que se refiere concretamente a «La Constitución francesa de 1958».

Desde un punto de vista jurídico el advenimiento de DE GAULLE al poder, independientemente de la valoración política que del ilustre general pueda formularse, tiene el principal significado de romper con el antiguo sistema parlamentarista. Así lo pone de manifiesto el autor. La conferencia, con una introducción general, se concreta en dos puntos principales: 1.º, la orientación de la Constitución es presidencialista; 2.º, aporta nuevas luces al problema de las relaciones entre el poder y la opinión pública.

Respecto del primer punto, completa MATHIOT su estudio con una serie de datos interesantes. Creo que lo importante, desde un punto de vista formal, es que nos preguntemos si el general DE GAULLE actuará de manera que cuando él, por las causas que sean, deje de ser Presidente de la República francesa, podrá seguir existiendo la V República. Este es un punto decisivo. Sólo el tiempo nos demostrará si el inicio de la V República ha sido una mera experiencia personal de un hombre notorio en una época de crisis, o si por el contrario ha servido para marcar una pauta y para introducir elementos valiosos en la técnica de gobierno.

Respecto al segundo punto. «La cuestión más interesante no es tanto el saber si el nuevo régimen dispone del mismo apoyo popular que a su inicio, sino más bien el constatar si las actuales condiciones de la vida política francesa, se adecuan al nuevo régimen. La imparcialidad—dice MATHIOT—nos lleva a responder de manera negativa». Para llegar a esta conclusión aduce el autor numerosas pruebas de la insuficiencia de los

contactos entre Gobierno y opinión pública. Así, por lo que se refiere al impacto de reglamentos producido en los últimos meses, hay que señalar algunas reformas importantes, pero también los errores cometidos han sido graves. Digase lo mismo de la política económica y financiera que ha sido elaborada totalmente al margen de la opinión pública. El caso de la política general es el más significativo para el autor. Como se sabe, las relaciones del Gobierno con el Parlamento son muy reducidas, pero esto no tiene nada de extraño, ya que constitucionalmente el Parlamento tiene muy escasas posibilidades de acción.

Estos son, en definitiva, los puntos sobre los que MATHIOT insiste, con precisión de detalles, lo que hace de su conferencia un artículo interesante por exponer y prever las conclusiones que de la nueva Constitución francesa pueden deducirse.

En la segunda sección se incluyen trabajos de la doctrina extranjera sobre aspectos concretos de la organización administrativa. Las conferencias que la integran son las siguientes:

W. J. MACKENZIE (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Manchester): *Le autonomie locali nell'ordinamento amministrativo britannico*.

K. HERMAN ULE (Docente en la Escuela Superior de Administración Pública de Speyer): *La formazione di funzionari direttivi e la Scuola Superiore di Scienze amministrative di Speyer*.

MAXIME LETOURNEUR (Presidente de subsección del Consejo de Estado francés): *La recente evoluzione del ricorso per eccesso di potere*.

Este último artículo—publicado igualmente en la «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1959, número 2, páginas 247-267—presenta notable interés por provenir de un hombre del Consejo de Estado francés, que fué quien primero elaboró de forma sistemática la doctrina del exceso de poder. Es interesante este artículo, porque nos pone al día, con las limitaciones que una conferencia entraña, en materia tan interesante, materia que presenta, además, como todo lo jurídico, la característica de la continua perfectibilidad. Bien claramente lo pone de manifiesto LETOURNEUR en sus palabras finales: «podrá parecer que el exceso de poder haya alcanzado hoy su punto de equilibrio, su máximo de perfección, pero pensar que pue-

BIBLIOGRAFÍA

da cristalizarse de cualquier manera es un gran error: la vida administrativa es demasiado inmutable para que una tal cristalización pueda ser deseable o simplemente posible».

Después de una breve introducción comprende este artículo tres partes dedicadas cada una de ellas a las condiciones de admisibilidad del recurso, a los motivos de anulación que pueden ser invocados y a la extensión y modalidades del control del juez. En cada uno de estos campos son de señalar interesantes novedades.

Hablando de las concesiones de admisibilidad se comprenden varios supuestos: condiciones relativas a la naturaleza del acto impugnado, a la cualidad del recurrente, a la forma y al plazo, y por fin, las relativas a la carencia de otro recurso. En casi todos estos supuestos se contienen aportaciones y novedades interesantes. Por lo que respecta a las condiciones relativas a la naturaleza del acto impugnado, los progresos recientes son muy significativos. Expresamente ha declarado el Consejo de Estado que el recurso es admisible, «aunque ningún texto lo recoja expresamente: aunque un texto legal disponga formalmente que determinado acto administrativo no puede ser objeto de recurso alguno». La expresión «recurso alguno» no excluye la posibilidad del recurso por exceso de poder, pues se trata de un «recurso admitido contra cualquier acto administrativo, aun a falta de textos legales y que tiene por objeto asegurar el respeto a la legalidad conforme a los principios generales del derecho». La llamada a los principios generales del derecho es aquí fundamental, pues se presentan éstos con carácter de fuente normativa primaria.

Es también notoria la evolución por lo que respecta a los motivos de anulación que pueden ser invocados (1). Se examinan los

siguientes motivos: incompetencia, vicio de forma, desviación de poder y violación de normas jurídicas.

Respecto a la desviación de poder se manifiesta en el Consejo de Estado una clara tendencia restrictiva. Si el acto impugnado aparece justificado por un motivo cualquiera de interés general, se estima hoy que no hay desviación de poder. Así, no constituye desviación de poder la persecución de un interés financiero: en 11 de enero de 1957 ha estimado el Consejo de Estado que una ordenanza de policía de un alcalde, dada al menos parcialmente en el interés financiero del municipio, no constituye desviación de poder, ya que no ha sido emitido por fines extraños a los intereses que deben guiar a las autoridades municipales. Este cambio de rumbo puede ser importante. Sin embargo, esta postura, que a primera vista la podemos considerar un retroceso, se justifica según el autor por la importancia y precisión que ha adquirido el concepto de violación de normas jurídicas: se han ampliado de manera considerable los casos en que la violación de normas jurídicas pueden constituir exceso de poder. Así, se incluyen de manera clara los casos de violación de decretos o reglamentos del Ejecutivo, la violación de la cosa juzgada y de una manera tajante y decisiva la violación de los principios generales del derecho. Además, se considera que la violación de una norma puede resultar no sólo de la propia decisión del Ejecutivo, sino, incluso, exclusivamente de los motivos que han inspirado tal decisión. La valoración de los motivos adquiere entonces importancia fundamental y el paso inmediato ha sido la imposición a la Administración de la obligación de hacer conocer los motivos de sus decisiones, aun en los casos en que la Administración no esté obligada a manifestar sus motivos (C. de E., 28 de mayo de 1954). Se ve claramente el avance enorme que tal proceder supone y que ha de ser decisivo para el control de la actividad discrecional.

La última parte del trabajo de LETOURNEUX se refiere a la extensión y modalidades del control del juez del exceso de poder. Debemos destacar aquí, entre otras aportaciones notables, cómo el juez entra en ciertos casos a sustituir la valoración de los hechos verificada por la Administración y cómo éstos casos van cada vez en aumento, aunque sin alcanzar a aquéllos en que por la gran

(1) De la serie de motivos que se enumera deducimos que se trata realmente en este artículo de la figura del *excès de pouvoir* francés, que es la figura amplia que comprende dentro de sí, junto con la incompetencia, la violación de ley y el *detournement de pouvoir* (la desviación de poder según nuestra terminología). Por eso me parece una incorrección el haber traducido al italiano *excès de pouvoir* por *eccesso di potere*, ya que esta figura del Derecho italiano se debe equiparar a la concreta francesa de *detournement*, y no a la genérica de *excès*. Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *La desviación de poder en el Derecho español*, núm. 22 de esta REVISTA, pág. 148, nota 25.

complejidad técnica de la cuestión no pueda el juez por sí mismo emitir tal valoración. También en el sector de la prueba se ha producido un cambio radical: de regir el principio *actori incumbit probatio*, se ha llegado a la posición contraria. Se ha eximido, pues, al recurrente de la carga de la prueba, bastando que, al mismo tiempo que concreta el acto impugnado, alegue los indicios que le lleven a sostener su ilegalidad.

Se trata, en definitiva, de un artículo que, dentro de sus limitaciones, es ciertamente fascinante al describir los avances técnicos, cuajados de precisión jurídica, que el Consejo de Estado francés ha logrado recientemente.

La última parte del libro se dedica a problemas de la Administración pública italiana. Lo integran los tres siguientes artículos:

FRANCESCO COSENTINO (Director del Servicio de Comisiones Parlamentarias de la Cámara de Diputados): *Il procedimento legislativo*.

GIUSEPPE SANTANIELLO (Magistrado del Consejo de Estado): *La responsabilità penale dei pubblici impiegati nel nuovo ordinamento amministrativo*.

GIUSEPPE SABATINI (Secretario general de la Provincia de Bari): *Attività della provincia nel campo dei lavori pubblici*.

Cada día parece más evidente que la justicia no se logra con meras declaraciones vacías, sino con técnicas jurídicas concretas. Por eso tiene importancia que la vigente Constitución italiana haya llevado a su ámbito la cuestión de la responsabilidad penal de los funcionarios, suponiendo en este caso un claro avance respecto del Estatuto Albertino. Dispone, concretamente, el artículo 28 de la Constitución de 1947 que «los funcionarios y los dependientes del Estado y de las entidades públicas son directamente responsables según las leyes penales, civiles y administrativas, de los actos realizados con violación de derechos. En tales casos, la responsabilidad civil se extiende al Estado y a las entidades públicas». Sobre esta base de partida se monta el trabajo de SANTANIELLO, que se ciñe al estudio concreto de la responsabilidad penal. Entre sus conclusiones es importante la de señalar que por lo que respecta a la responsabilidad penal se hace necesario un ulterior desarrollo del precepto constitucional mediante leyes ordinarias.

Es hora de terminar esta reseña, ya de-

masiado larga. Quiero insistir en la gran variedad de elementos que presenta el libro: variedad de materias, de nacionalidades (lamentamos la ausencia de españoles), y, por fin, variedad en la cualificación de los conferenciantes.

Hay que señalar, por último, que las traducciones de los diversos textos al italiano han estado a cargo de los doctores L. PRAGA y S. CIMMINO.

LORENZO MARTIN-RETORTILLO.

VILLA GIL, Luis Enrique de la: *La extinción del Contrato de trabajo*. Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1960. 340 páginas.

En este libro, que mereció el primer Premio Extraordinario del Doctorado (Sección de Derecho Privado, curso 1958-1959), el joven autor aborda uno de los aspectos más intrincados de la problemática laboral actual: la extinción del contrato de trabajo por muerte o incapacidad del empresario, persona física o por desaparición de la personalidad contratante, tratándose de empresario persona jurídica. Nos hallamos, pues, ante un estudio, realmente exhaustivo, de la causa 4.^a del artículo 76 de la vigente Ley de Contrato de Trabajo, de 1944.

La obra consta de una Introducción y de tres partes; se completa en aquélla la original teoría del receso, anunciada y aplicada por VILLA GIL, a la realidad positiva española, en un escrito anterior a este libro (1). En cada una de las tres partes se estudian, respectivamente, los aspectos histórico, vigente y comparado de la temática contenida en la causa 4.^a del citado artículo 76 de la L. C. T. de 1944. La segunda es la parte sustancial de la obra; en ella, tras un examen detenido y completo de los diversos supuestos que el precepto citado plantea, concluye el autor afirmando la imposibilidad de su interpretación homogénea, y aporta, para los mismos, acertadas consideraciones de valor puramente jurídico. Finaliza la obra proponiendo un nuevo precepto sustitutivo de aquel objeto de su in-

(1) Cfr. *Contratos especiales de trabajo; particularidades extintivas*, en la «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», núm. 6, páginas 349 a 415. 1959.

BIBLIOGRAFÍA

vestigación, que completa y perfecciona el trabajo realizado.

Fuera de un comentario de conjunto, que no es nuestro propósito llevar a cabo, dadas la naturaleza de la obra y el carácter de esta Revista, los dos puntos que merecen ser resaltados por su índole jurídica general y administrativa, respectivamente, son los que afectan a la susodicha teoría del receso y a los problemas que plantea la necesidad de solicitar autorización de los organismos administrativos competentes (Dirección General de Ordenación del Trabajo o Delegación del Trabajo, en su caso) cuando cualquier empresa pretende suspender o cesar en sus actividades, exigencia ésta contenida en el Decreto de 26 de enero de 1944, y que se halla en evidente conflicto con la redacción y el sentido del precepto establecido en la causa 4.ª del artículo 76 de la L. C. T. vigente.

Una vez delimitado el receso de las figuras jurídicas con las que puede presentar afinidad y, por tanto, confusión, configura VILLA GIL el receso como «el poder que tienen ambas partes de un contrato celebrado por tiempo indeterminado (o determinado con ciertas diferencias en cuanto al régimen indemnizatorio) para extinguir unilateralmente aquel contrato, a través de una declaración recepticia y formal (o no, según el sistema seguido), basándose en cualquier motivo que, valorado subjetivamente, sea suficiente para quitar significación a la relación jurídica constituida por el contrato».

En cuanto a la colisión planteada entre las dos normas aludidas—colisión que, a juicio del autor, no puede calificarse sino de «impensada, vaga, consecuencia necesaria del cerrado sistema, excesivamente cómodo, que el Decreto quiso establecer en favor de la continuidad de los trabajadores en las empresas»—se inclina VILLA por el predominio de la norma de superior categoría jerárquica, es decir, por el de la Ley de Contratos de Trabajo (manifestación indiscutible de legislación delegada) sobre el llamado Decreto de despidos por crisis.

Quizás uno de los mayores méritos de la obra que comentamos sea la perfección sistemática de que hace gala en el planteamiento de los problemas de que se ocupa, y el profundo conocimiento de una depurada técnica jurídica de Derecho privado, que se advierte en su autor.

Primera obra publicada sobre la materia,

tanto en la doctrina nacional como extranjera, se trata de una de las más valiosas y acabadas monografías aparecidas en nuestra patria a contar de la aprobación de la L. C. T. vigente.

A. DE JUAN ABAD.

WENZEL, Herbert: *Das Laufbahnrecht der Beamten in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf D. Schwann, 1960. 203 páginas.

El Derecho alemán de funcionarios descansa sobre el principio llamado de escalafones (*Laufbahnprinzip*), conforme al cual todos los funcionarios quedan agrupados en escalafones. Un escalafón abarca todos los cargos de la misma especialidad que precisan de la misma capacidad técnica y de iguales requisitos de ingreso. Los escalafones se encuadran, por otra parte, en los llamados grupos de escalafones, que son cuatro, correspondiendo a las categorías inferior, media, superior y suprema del servicio. Dentro de cada uno de estos grupos de funcionarios es posible de ordinario el ascenso de unas a otras categorías.

Es fundamental, además, la consideración de que en el Derecho alemán—a diferencia del sistema americano o soviético—, tanto el examen a que se somete al aspirante como su formación previa posterior, están referidos a puestos variados y de distinta calidad, que pueden ocuparse indistintamente, y no a un puesto concreto, como sucede en los otros sistemas.

La regulación legal de estos escalafones es múltiple como consecuencia, por una parte, de la estructura federal del Estado y, por otra, de las distintas calidades de sus servidores. Así existe para los funcionarios federales el Reglamento de escalafones de 31 de julio de 1956, que desarrolla los artículos 15 a 25 de la Ley de Funcionarios; mientras que los funcionarios de los *Länder* se rigen por las correspondientes leyes de su Estado, las cuales se encuentran orientadas y limitadas por la Ley federal, cuadro de 1 de julio de 1957.

En el Estado de Nordrhein-Westfalen rigen en la actualidad una Ley de escalafones de fecha 3 de junio de 1958, que tiene carácter general, y dos reglamentos especiales, dedicados a la Policía, de fecha 1 de abril de 1957, y otro al Cuerpo de bomberos de

10 de julio de 1959. La Ley general está, por su parte, complementada por múltiples circulares ministeriales destinadas a: 1.º Escuelas reconocidas de Ingenieros y edificación (¡ que son setenta y dos!) 2.º Mutilados, de 25 de febrero de 1959. 3.º Estudios necesarios para el ingreso en categorías superiores, de 11 de octubre de 1958. 4.º Aplicación a la Administración local, de 20 de mayo de 1959. 5.º Calificaciones del examen de ingreso, de 8 de marzo de 1959. 6.º Funcionarios de sanidad, de 28 de octubre de 1959.

La presente obra está dedicada al comentario de la Ley general, sin perjuicio de tener en cuenta las disposiciones concordantes y complementarias. El texto carece de pretensiones, puesto que se limita a aclaraciones de índole práctica, sin intentar, por tanto, desarrollar una teoría general y ni aun siquiera deducir los principios inspiradores del Ordenamiento. Hecha esta salvedad, debe considerarse la obra como útil, puesto que está expuesta con claridad y demuestra un excelente conocimiento tanto de los entresijos complicados de la realidad administrativa como de la jurisprudencia y de la literatura ya existente, a la que viene a añadirse sin particularidades notables. Sobre el mismo tema existe ya un libro de KOPP-ASCHENDORF, aparecido en 1959. Los comentarios a la ordenación federal de esta materia son muy abundantes, siendo de citar entre los aparecidos después de 1956, las obras de BROCKMANN, DISTEL, FRITSCHE y MALZ.

El libro de WENZEL se cierra con 18 apéndices, que recogen, prácticamente, toda la legislación complementaria aplicable.

ALEJANDRO NIETO.

WILKE, Günther: *Die Haftung des Staates*. Frankfurt-M: Kommentator Verlag, 1960. 196 págs.

No pretende este libro agotar la problemática del tema de la responsabilidad del Estado. Como su subtítulo aclara, se limita al análisis de la conducta antijurídica, pero no culpable, de los órganos del Estado, con inclusión de la llamada responsabilidad de peligro.

En Alemania no existe un sistema congruente y completo de la responsabilidad

del Estado. La jurisprudencia se ha afanado, sin embargo, en sentar unas líneas generales, que en parte se apoyan en disposiciones legales, y en parte sobre un derecho consuetudinario y que, en cualquier caso, se manifiestan insuficientes, contradictorias e inseguras. La gravedad de la situación ha sido subrayada últimamente por el XLI Congreso jurídico alemán celebrado en 1955.

Con el desarrollo y perfeccionamiento de la técnica jurídica ha ido evolucionando la doctrina (en una abundantísima bibliografía de la que se hace detallada relación en el libro) y matizando cada vez más los conceptos que, no obstante, aún están muy lejos de presentar la claridad necesaria.

La doctrina de la responsabilidad del Estado encontró a primeros de siglo su mejor exponente en OTTO MAYER, que la basaba legalmente en el artículo 75 del *Allegemeines Landrecht* de 1794, según venía haciéndolo la jurisprudencia tradicional. Pero, además, consciente de la estrechez de este apoyo legal, consideraba la institución en su conjunto como un producto del «derecho de los juristas» y de la jurisprudencia, cuya misión es en substancia la elaboración de principios generales desde el punto de partida de los preceptos legales ordinarios. Como presupuestos de aplicación señala dos: la existencia de una pérdida o desventaja económica y la aparición de una carga desigual que implica un sacrificio no exigible en el afectado.

La jurisprudencia, por su parte, ha venido basando sistemáticamente sus resoluciones en los artículos 74 y 75 del ALR citado, basta el 10 de junio de 1952, en cuya fecha una fundamental sentencia del Tribunal Supremo Federal marcó una nueva etapa en este terreno. A partir de entonces la jurisprudencia distingue entre daños patrimoniales y no patrimoniales, aplicando para los primeros la técnica de la expropiación, garantizada en el artículo 14 de la Constitución, y que se separa cuidadosamente de la simple delimitación legal del contenido de los derechos. Sólo para el segundo supuesto, para los daños no patrimoniales, puede invocarse la teoría de la pretensión de sacrificio.

Esta postura, seguida invariablemente por los Tribunales, ha sido generalmente criticada por los autores, que protestan contra esta asimilación arbitraria de conceptos dispares, ya que la expropiación es un instituto

BIBLIOGRAFÍA

técnico preciso que, además, parte de unos supuestos legales y de una normal actuación administrativa, que nada tienen de común con la que suele dar origen a la responsabilidad del Estado.

Con especial atención examina el doctor WINKS la responsabilidad por riesgo—cada día en aumento, dada la complicación de las modernas instalaciones estatales y la profundidad de su penetración en la vida de los particulares—, a la que señala tres caracteres distintivos: a) Falta de voluntariedad, y aun de previsión, en la agresión que se hace al individuo. b) El daño es el resultado de una conducta absolutamente ajustada a derecho. c) El daño representa un sacrificio especial en el interesado.

En la tercera y cuarta parte de la obra

se hace una somera, pero interesante referencia al tratamiento de este tema en los Derechos francés y suizo.

En la quinta y última parte se resumen en veinte proposiciones los principios generales del nuevo sistema de la responsabilidad del Estado en su conjunto, es decir, comprendiendo las agresiones asimiladas a la expropiación, las *Aufopferungsansprüche* y la responsabilidad por peligro.

La obra en su conjunto es clara e interesante, abunda en puntos de vista originales y representa, sobre todo, una exposición y análisis de la jurisprudencia existente, a la que se dedica mucho mayor interés y concede mayor importancia que a la doctrina.

ALEJANDRO NIETO.

II. REVISTA DE REVISTAS

Revista Internacional de Ciencias Administrativas

Volumen XXV. Núm. 2. 1959.

OBER, Alfred G.: *La gerencia del personal de la Comisión del Caribe y de la Comisión del Pacífico Sur*. Páginas 263-270.

Se estudian en este trabajo diversas cuestiones relacionadas con el personal de estas comisiones. El reclutamiento se ha verificado fundamentalmente siguiendo el método llamado *Secondment*, que consiste en emplear temporalmente un funcionario que esté desempeñando servicios en un país miembro. A pesar de sus inconvenientes tiene este método la ventaja de que consiente en reclutar personal calificado y asegurar una distribución equitativa de los cargos superiores entre los Estados miembros. El perfeccionamiento no ha podido abordarse de una forma completa, entre otros motivos, por no disponer de reservas de personal. Por ello se ha basado en la propia práctica, complementándola con clases de idiomas y viajes de estudios. En cuanto a la clasificación, la Comisión del Caribe se ha inspirado en el sistema estadounidense y la del Pacífico Sur en el sistema británico. Los funcionarios de una y otra comisión están divididos en tres categorías principales. Las posibilidades de acceso son mínimas. Está previsto un régimen de jubilación y asistencia social. Las causas de licenciamiento pueden ser desde la incompetencia hasta la supresión del empleo. Termina el artículo con el estudio de las garantías de los funcionarios por el ejercicio de recursos y su representación en la Administración de la Secretaría.

COCATRE-ZILGIEN, Andre: *Evolución del Derecho presupuestario francés*. Páginas 270-285.

En este trabajo el autor hace un estudio histórico del período comprendido entre el final del siglo XVIII y el advenimiento de la V República, cuyas instituciones se evocan en las conclusiones. La ortodoxia presupuestaria liberal (unidad, universalidad, equilibrio, previa autorización, especialidad y anualidad), fruto de la desconfianza en el ejecutivo y la escasa amplitud de servicios públicos, se consagra en el Decreto de 31 de julio de 1862 sobre la contabilidad pública. A partir de la primera guerra mundial el equilibrio va siendo cada vez más difícil y el déficit intenta justificarse con la idea del «presupuesto funcional», fruto de las ideas Keynesianas. El Decreto de 19 de junio de 1956 ha establecido una síntesis entre los principios de la ortodoxia presupuestaria (que no repudia) y las necesidades de una intervención administrativa cada vez más amplia, que llega al propio dominio económico. El autor estudia la flexibilización de los viejos principios en las dos fases de presentación del presupuesto al legislativo y en su ejecución. Termina con unas conclusiones en las que se analizan las actuales concreciones de la evolución de los principios presupuestarios en el nuevo orden constitucional de la V República.

RONAYNE, Maurice F.: *La preparación de los funcionarios norteamericanos para la jubilación*. Páginas 286-295.

Partiendo de la premisa de que la duración de la vida humana es cada día mayor y que la jubilación engendra en los fun-

BIBLIOGRAFÍA

cionarios serios problemas socio-psicológicos, el autor da cuenta de la preocupación existente en los Estados Unidos para lograr el aprovechamiento de los funcionarios que han llegado a la edad de retiro. No existe todavía un programa general de cursos de adaptación y la *Civil Service Commission* no ha tomado todavía iniciativas al respecto. Existen, sin embargo, agencias federales que tienen programas individuales, y el mismo fenómeno se da en varias agencias de algunos Estados y Municipios, habiéndose recogido el eco de esta preocupación en algunas Universidades. Los cursos organizados suelen tener una duración de cinco a doce semanas. El contenido de materias en ellos es variado y suele completarse con la entrega a los participantes de alguna documentación. El autor señala la gran importancia de esta preocupación que conduce a lograr que con la jubilación pueda comenzarse una nueva vida, socialmente aprovechable.

DANA MONTARRO, Salvador: *La Administración pública en las nuevas constituciones provinciales argentinas*. Págs. 296-312.

Tanto las constituciones nacionales como las provinciales americanas apenas dedicaban preceptos a la Administración pública. Los que a ella dedicaban incidían sobre aspectos parciales, tales como la responsabilidad de funcionarios y la regulación general de acceso a los cargos públicos. Por contraste con las viejas constituciones locales, las nuevas, sancionadas después de 1955 en siete provincias argentinas, dedican numerosos preceptos a la organización y a la actividad administrativa y consagran no pocas y eficaces garantías del principio de legalidad en la Administración pública, piedra de toque del moderno «Estado de Derecho» y que aún no han sido incorporadas a la legislación nacional. Este fenómeno revela una reacción contra la crisis de legalidad durante la dictadura (1946-1955). Bajo epígrafes separados el autor estudia el alcance de los nuevos preceptos en las siguientes materias: la Administración pública en general; las garantías genéricas de una buena administración; el reclutamiento del personal administrativo, y, por último, el régimen de los servicios públicos.

LARSEN, William F.: *Preliminares a la asistencia técnica en Administración pública*. Págs. 212-315.

El término asistencia técnica no es otro que la denominación, ya clásica, de una manifestación muy antigua de la solidaridad humana: la cooperación internacional. En el campo administrativo esto se traduce en un intercambio de personas, de métodos y de conocimientos técnicos, con la introducción de nuevos conceptos de desarrollo social y con una mayor amplitud de perspectivas intelectuales. En Administración pública los problemas que se presentan suelen ser concretos por referirse a instituciones ya existentes que se pretenden actualizar frente a su concepción tradicional. Ello puede verificarse, mediante los oportunos contratos entre los diversos países, cuidando que en ellos se precisen los fines a cumplir, el análisis de los problemas y el alcance de la asistencia.

GAND'RY, A.: *Los contratos del Estado en Bélgica y en Francia*. Páginas 316-331.

En Bélgica, como en Francia, los contratos celebrados por la Administración del Estado se caracterizan porque a su celebración sigue un procedimiento organizado al que está sujeta la Administración. La legislación belga deriva directamente del Derecho administrativo francés. Las disposiciones esenciales que figuran en la Ley sobre contabilidad de 15 de mayo de 1846 casi son una copia total de la reglamentación francesa de la época, es decir, de la ordenanza Real de 4 de diciembre de 1836, cuyos principios son recogidos por el Decreto de 31 de mayo de 1862 sobre la contabilidad pública, y después por el Decreto de 18 de noviembre de 1882. El planeamiento de estas disposiciones ha sufrido, por el advenimiento de nuevos hechos y la crisis afectada a algunos conceptos tradicionales, modificaciones recientes, que para el Derecho francés han culminado en el Decreto de 13 de marzo de 1956 y para el Derecho belga por diversas disposiciones aparecidas a partir del año 1947. El trabajo contiene un estudio de la legislación tradicional y de las novedades introducidas por las recientes disposiciones hecho separadamente para ambas legislaciones.

LANGROD, George: *Primeras tendencias administrativas de la V República francesa*. Págs. 332-345.

Toda constitución innovadora, como lo es la de Francia, implica repercusiones administrativas. La gran importancia que frente al Parlamento ha adquirido el ejecutivo ha permitido realizar, no sólo una gran labor legislativa, sino abordar una reforma administrativa que había preparado hace mucho la Administración y que, en otra coyuntura política y constitucional, no hubiera podido realizarse. El autor, después de estudiar el panorama constitucional de la V República analiza diversas reformas verificadas, que divide en cuatro apartados: Reforma de la estructura y el funcionamiento de las administraciones centrales y departamentales simplificándolas, modernizándolas y descentralizándolas; reorganización territorial, equitativa, regional y urbana; reforma de la Administración local, sobre todo en cuanto a cooperación internacional y, por último, la reorganización de la función pública, dando noticia detallada de las modificaciones introducidas en el estatuto de 1946 por la Orden de 4 de febrero de 1959 y los Decretos de 14 del mismo mes y año.

JANDY-SENDROSKA, Krystina, y TENDROSKA, Fan: *El embargo forzoso sobre los bienes de autoridades y de los servicios públicos en Polonia*. Páginas 349-355.

Comienzan los autores precisando los términos autoridad y servicio público. Respecto a éste hacen la salvedad de que carece de sentido real en Polonia. Puede comprender los entes que se encuentran en dos categorías: los de subordinación inmediata a los órganos de la Administración pública y organizados en «unidades presupuestarias» (cuyos gastos e ingresos están comprendidos en el presupuesto) y los organizados como empresas nacionales (de los cuales sólo figuran en el presupuesto el resultado neto de la explotación). Como en tantas otras materias influyen en éstas los principios de la economía socialista. Señalan los autores que las vías de ejecución sólo se emplean en último recurso y después de estudiar las formas de ejecución judicial y administrativa precisa en qué medida unos y otras

son aplicables a las autoridades y empresas nacionales. Termina el trabajo con un estudio de los medios indirectos de ejecución: sanciones contra funcionarios responsables, bancos, etc. y, por último, el control de real efectividad de las decisiones judiciales, cuyos mecanismos más sobresalientes son: La cámara de control del Estado, el control jerárquico, control del Tribunal, de los consejos populares y el de los particulares al hacer uso del derecho de queja, que pueden dar lugar todos ellos a la aclaración de las irregularidades.

R. P. V.

Annales de la Faculté de Droit de Liege

Núm. 3, 1960.

REMON, F. M.: *Le Conseil d'Etat et les marches de l'Administration*.

Sorteando dificultades importantes, como son lo relativamente reciente de la competencia del Consejo de Estado en estas materias, y el constante avance de la legislación económica y social, el autor hace un estudio de la jurisprudencia sobre los litigios de los contratos de aprovisionamiento de los organismos públicos, limitándolo a los casos en que exista exceso de poder. Para ello hace previamente un somero examen de la teoría de los actos separables, delimitando los que pueden incluirse en esta categoría en Derecho belga, y afirmando en estos casos la competencia del Consejo de Estado.

Se refiere, en primer lugar, al problema de la legitimación para suscitar un conflicto ante el alto organismo. Están legitimados los interesados en el asunto, considerando como tales no sólo al adjudicatario, sino a todos los que se hayan sometido al pliego de condiciones. Un segundo problema, el de la elección del adjudicatario, habrá que resolverlo de acuerdo con el Derecho belga en el sentido de que no se exige la designación obligatoria del que ofrezca el precio más bajo, pero en caso de escoger a otro la Administración deberá fundarse en motivos objetivos, cuya existencia y calificación jurídica examinará el Consejo de Estado.

Un tercer punto de la máxima importancia se refiere al control del Consejo de Es-

BIBLIOGRAFÍA

tado sobre los problemas anteriores. De la efectividad del control dependerá, en definitiva, la protección al particular. Se ejerce sobre todo en cuanto a la conformidad de las ofertas con el pliego de condiciones y en lo relativo a la aptitud del admitido a concurso. Respecto a lo primero hace tres observaciones generales. Sólo procederá el examen en cuanto exista pliego de condiciones; el conflicto puede plantearse tanto por la Administración como por el particular; sólo se planteará si la oferta ha sido rechazada. Tras esto afirma que el control del Consejo de Estado se extiende a examinar tanto la conformidad material como a conformidad en cuanto al fondo. El control alcanza también al examen de la aptitud del adjudicatario, pero sólo si el expediente le proporciona indicaciones al respecto.

Hasta aquí lo que se refiere a aprovisionamiento por adjudicación. El problema es distinto si la Administración contrata directamente con un particular. En este caso el Consejo de Estado sólo es competente si el aprovisionamiento debió hacerse por contrato con adjudicación, o si se acordó en condiciones irregulares. En efecto, según la legislación belga, el aprovisionamiento debe hacerse mediante adjudicación, salvo en una serie de casos que la Ley enumera taxativamente. El Consejo de Estado decidirá sobre si se dió el supuesto excepcional, y para que entre en este examen será suficiente la reclamación de un empresario o proveedor cualquiera en tales condiciones que hubiera podido tomar parte en la adjudicación si ésta se hubiese celebrado. El obstáculo que supone la facultad discrecional de la Administración de elegir al contratante se salva considerando que la elección es un acto separable, tesis que, según el autor, ha sido ya aceptada por el Consejo de Estado.

Se pasa después a examinar la aplicación práctica de este control. Hasta ahora, siendo el Consejo de Estado competente sólo para el examen del recurso por exceso de poder, utilizando la teoría de los actos separables, anulaba las decisiones de la Administración cuando lo estimaba procedente. Pero esta anulación era poco efectiva, ya que sus efectos no alcanzaban a la rescisión del contrato para cuya anulación eran competentes los tribunales civiles y sólo estaban legitimados ante éstos las partes, que en la práctica nunca pedían la anulación. No

obstante, el autor cree suavizada la inefectividad por tres hechos: sobre el problema se han escrito numerosos estudios teóricos, la vía ante los tribunales civiles está abierta (aunque las circunstancias expuestas hacen que pocas veces sea efectiva), y, por último, las decisiones del Consejo de Estado al declarar el derecho contribuyen a esclarecer el problema.

Sin embargo, la necesidad de una reforma se impone. Hasta ahora violentando los textos legales se resolvían estos casos apoyándose en la teoría de la responsabilidad por daños. Esta solución, al igual que otras propuestas (otorgar competencia sobre el contrato como todo indivisible al Consejo de Estado o a los tribunales ordinarios) debe ser rechazada. La solución la encuentra el autor en la fijación de un plazo de tiempo para la revisión del acto de adjudicación, anterior a la estipulación del contrato.

HANSENNE-PLUMIER, Jacqueline: *L'expropriation pour cause d'utilité publique de l'espace aérien surplombant les propriétés privées*

El problema de la posibilidad de expropiar el espacio aéreo, sugerido a la autora por una sentencia del Tribunal de Huy, es necesario examinarlo averiguando si reúne las notas necesarias para que exista expropiación regular.

Se plantea, en primer lugar, el problema de si se da la salida del patrimonio privado de un derecho cuya expropiación autorice la Ley. Según la doctrina, éste sólo puede ser un derecho de propiedad, lo que igualmente se afirma en la Constitución belga. Ahora bien, a la vista de esto habrá que plantearse la cuestión de si la propiedad del suelo comprende de del espacio aéreo sobre él. Así lo afirma el Derecho belga, e igualmente la doctrina y la jurisprudencia. Además, este derecho, según las mismas fuentes, puede ser separado de la propiedad del suelo. Pero todavía se presenta otra cuestión; este derecho, ¿puede ser expropiado independientemente de la propiedad del suelo? Un sector doctrinal, apoyándose en alguna sentencia jurisdiccional, responde afirmativamente.

Las restantes notas necesarias para que haya expropiación, supresión forzosa del derecho, interés público, y garantías procedimentales, no ofrecen ninguna dificultad

especial, si bien ha de subrayarse que la indemnización debe extenderse a cubrir la depreciación de las restantes partes no expropiadas. A la vista de los datos examinados la autora concluye afirmando la posibilidad de la expropiación del espacio aéreo existente sobre las propiedades privadas.

M. BAENA DEL ALCAZAR.

La Revue Administrative

Núm. 76. Julio-agosto, 1960.

SERGE, Antoine: *Les régions de programme et la géographie administrative française.*

El Decreto de 2 de junio de 1960 (número 60, 516) modifica la división administrativa francesa, estableciendo en su artículo 1.º que las circunscripciones según servicios se atenderían a las divisiones regionales a que se refiere el anexo I del Decreto, y que la creación de otras o la modificación de las establecidas se hará dentro de los moldes del mismo.

Para comprender la reforma hay que partir de la situación anterior, en que las divisiones por servicios, construidas sobre base pluridepartamental, ofrecían entre sí una gran diversidad por haberse hecho una a una siguiendo las circunstancias históricas y los caracteres técnicos, y por el diferente rango de las normas que las habían creado.

Sólo esta reforma ha tenido éxito entre otras muchas proyectadas, lo que obedece a su carácter realista y poco revolucionario, y, sobre todo, a ser considerada como una etapa previa a la planificación regional que se preparaba desde la configuración de la región de programa. Creada por Decreto de 30 de junio de 1955, en él se establecía la obligación de reunir en un solo documento los objetivos a atender y las medidas tomadas para ello.

Estos programas regionales, que debían desenvolverse sobre el departamento. la división del IGAME (Inspectores generales de la Administración en misión extraordinaria) o el IGEN (Inspectores generales de la economía nacional), u otra, de acuerdo con las circunstancias, eran importantes por tener en cuenta iniciativas no estatales, completar el plan nacional de modernización de equipos,

o inaugurar un procedimiento de enlace entre la capital y las provincias.

De acuerdo con estas normas se configuró un encuadramiento regional que establecía una división en 19 regiones (después ampliada a 22), partiendo de tres puntos de vista: la homogeneidad económica, los centros regionales de atracción y la previsión para el futuro.

A partir de entonces se inició una evolución, marcada por el informe de cuerpos consultivos y la promulgación de Decretos, siempre orientada a la consecución de una reforma. Llevada a cabo ésta por el Decreto de 2 de junio de 1960, sus notas principales son: la flexibilidad y el carácter no revolucionario, lo que autoriza a considerarlo como una primera etapa de una revisión más profunda.

SCHNECKENBERGER, Maurice: *Etendue, diversité et limites d'un service du contentieux.*

El concepto de contencioso se usa aquí en sentido restringido, refiriéndose a un servicio encargado, en las administraciones públicas o privadas, de estudiar y preparar la solución de sus contestaciones jurídicas o de sus litigios. Este servicio no puede ser ajeno a la vida de la Administración en cuestión, sino que ha de estar en íntimo contacto con la realidad, debiendo ser oído por el jefe de la empresa como se oyen los consejos de una persona experimentada. El valor de este organismo se pone de manifiesto si tenemos en cuenta hasta qué punto los pequeños detalles humanos, llamados por SIGFRIED aspectos terciarios de la producción, son apreciados por el público.

Excluyendo las pequeñas y medias empresas, el servicio debe existir sólo en la gran empresa, y aun dentro de ésta no debe ocuparse de las reclamaciones injustificadas o extravagantes ni de la rectificación de errores materiales. Debe limitarse a actuar: en fase consultiva, evitando dificultades y resolviendo dudas a las distintas secciones; antes del proceso, procurando resolver amigablemente la controversia y estudiando el posible fallo del Tribunal; en el proceso, colaborando con los técnicos que lo lleven, y después de él, procurando obtener la realización del crédito si la empresa sale ven-

cedora y corrigiendo el error de apreciación u organización en caso contrario.

El servicio que estudiamos se revela especialmente útil para las compañías de seguros y para el Ministerio del Interior. Respecto a las primeras, en las que debe funcionar unido al de siniestros, de su buen funcionamiento depende la misma existencia de la compañía.

En el Ministerio del Interior la organización existente en Francia (*Bureau du Contentieux General*), a pesar de sus buenos resultados, respecto a la justicia, rapidez de tramitación y unidad de criterios, carece de relaciones con otros organismos y no es adecuada a la tarea a realizar, por lo que el autor propugna una racionalización y organización de los métodos de trabajo y una mayor atención a los problemas de selección y formación de personal.

M. BAENA DEL ALCAZAR.

Revue de Droit Public et de la Science Politique

Tomo LXXVI, Julio-agosto, 1960.

VIGNES, Claude-Henri: *Le pouvoir de substitution*.

Muchas veces se encuentra en Derecho administrativo un órgano que rehusa explícitamente o simplemente descuida el cumplimiento de sus deberes. Entonces entra en juego la sustitución, que podemos definir como el procedimiento que permite a la autoridad titular colocarse en lugar del desfalleciente.

La autonomía de la figura jurídica se asegura por el estatuto especial que le confiere el Consejo de Estado y por su independencia y rasgos peculiares respecto a la tutela. El autor desarrolla el estudio de la institución distinguiendo tres problemas: concepto, puesta en marcha y procedimiento.

Respecto al concepto su estudio vendrá presidido por la consideración de dos fases distintas, la negativa a actuar y la realización del acto por el superior.

La sustitución no se aplica cuando se colocan uno en lugar de otros dos órganos de una misma persona jurídica. Se requiere que sean personas distintas. Afecta a la administración municipal y los establecimientos pú-

blicos, así como a los particulares por los actos que debieron realizar y no realizaron. Se aparta claramente, por tanto, del concepto de tutela. La idea de control es igualmente insuficiente, pero, en cambio, puede pensarse como medida de ejecución forzosa, concepto más amplio que abarca las relaciones entre particulares.

La complejidad del concepto hace que sea preciso distinguirlo de medidas próximas. VIGNES rechaza su aplicación a medidas tomadas por cuenta del Estado, entendiéndolo además que sólo se da sustitución cuando la medida tomada lo sea en lugar de otra que esté dentro de la competencia normal del sustituido.

El estudio de la *puesta en marcha* demuestra la necesidad de reglamentación, estudiada en dos aspectos: el momento en que opera y el procedimiento.

La sustitución tendrá lugar cuando haya una obligación que recaiga sobre materia en la que exista competencia conjunta, cuando el obligado no lleve a cabo el acto, y existiendo en todo caso un texto legal que se refiera a ella. Las excepciones a esto último (ejecución forzosa) están contrapesadas porque se refuerzan sus requisitos y por la exigencia de que no exista otra vía de derecho.

El procedimiento, determinado en cada caso por la Ley, es muy variado, examinándose sólo dos puntos: el requerimiento y la disyuntiva entre poder discrecional y competencia conjunta. La necesidad de requerir al órgano que no actuó, admitida por la Ley, es exigida, en todo caso, por el Consejo de Estado, que considera su omisión como exceso de poder. La forma de requerir es muy variada, determinándose sólo que a falta de plazo expreso, el concedido será suficiente para que el sustituido vuelva sobre su decisión. En cuanto a la disyuntiva entre poder discrecional y competencia conjunta, la indecisión de los textos obliga a recurrir a la jurisprudencia. El Consejo de Estado ha determinado que no se puede obligar a sustituir, lo que interpreta VIGNES como consagración de un poder discrecional que no supone ausencia de control.

Por último, las *consecuencias* dependerán en gran parte de considerar o no identificados a sustituyente y sustituido en cuanto a la realización del acto. El Consejo de Estado lo atribuye en principio al sustituido, pero de esto no se extraen las conse-

cuencias normales por el carácter de prerrogativa del Estado. La sustitución sólo puede ejercerse en cuanto resulte indispensable para la realización de un acto o el funcionamiento de un servicio. Por tanto, los poderes del sustituyente, nunca mayores que los del sustituido, se limitarán en muchos casos a lo necesario para realizar el acto y sólo durante el tiempo imprescindible. Los gastos serán satisfechos por el sustituido, salvo en el caso de sustitución irregular o exceso de poder.

Otra consecuencia importante es la que se refiere a la actuación en juicio, que plantea dos problemas: la competencia y la legitimación. En cuanto al primero, se afirma la vigencia del fuero del sustituido, tanto si se plantea la cuestión entre jurisdicciones distintas, como en el interior de la jurisdicción administrativa. La legitimación corresponde claramente al sustituido en el recurso de plena jurisdicción, pero el problema sigue en pie para el recurso por exceso de poder. En éste, para pedir la anulación, está legitimado cualquiera que tenga interés, e igualmente el sustituido, por excepción al principio general de que nadie puede ir contra sus propios actos. Para pedir el mantenimiento están legitimados indistintamente el sustituyente y el sustituido, aunque en cierta época la jurisprudencia sólo admitía la legitimación del primero.

La responsabilidad se atribuye al sustituido, pero este principio general está atenuado por la posibilidad de entablar recurso si se comete una falta grave al llevar a cabo la sustitución.

En conclusión, podemos fijar dos notas principales respecto a la sustitución: su autonomía respecto a los conceptos de tutela y control, y su evidente complejidad.

M. BAENA DEL ALCAZAR.

Archiv des Offentlichen Rechts

Tomo LXXXV; núm. 3. Octubre, 1960.

Indice:

- Doctor Alexander Hollerbach: «Disolución de la Constitución del Estado de Derecho».
- Doctor Ingo von Münch: «Sujeción del Legislador al principio de igualdad en los casos de concesión de subvenciones».

— Doctor Hans Heinrich Rupp: «Problemas resueltos y pendientes de la nueva regulación de la jurisdicción contencioso-administrativa» (segunda parte).

— Doctor Alexander Szenirmai: «Alcance de la fuerza obligatoria de la Ley en Derecho económico».

Doctor INGO V. MÜNCH: *Die Bindung des Gesetzgebers an den Gleichheitssatz bei der Gewährung von Subventionen* («Vinculación del Legislador al principio de igualdad en los casos de concesión de subvenciones»). Páginas 270-300.

Debe destacarse la importancia práctica de este problema teniendo en cuenta que el presupuesto para el año fiscal de 1959 ha asignado para estos conceptos la suma de 2.744,5 millones de marcos. No obstante, la jurisprudencia no ha tenido ocasión de resolver sobre el particular, ya que si bien es cierto que el asunto que dió lugar a la sentencia del Tribunal Federal Administrativo de 19 de diciembre de 1958 trataba concretamente de uno de estos problemas, el Tribunal resolvió sin entrar a conocer el fondo del asunto. Ha de destacarse también, por otro lado, que la doctrina en estos casos se ha ocupado de ordinario solamente de la actividad de la Administración, sin reparar lo suficiente en el importante papel que en esta materia puede jugar el legislativo, concediendo directamente las subvenciones.

Las subvenciones acordadas por el legislativo pueden infringir de dos maneras muy diferentes el principio de igualdad ante la Ley, garantizado en el artículo 3.º de la Constitución. Un primer caso puede referirse a un distinto tratamiento de los interesados, según que pertenezcan al partido de la mayoría parlamentaria o al de la oposición. En la práctica esto sucede con cierta frecuencia, y no es factible la realización de una protesta razonada, ya que el Parlamento, puesto en trance de decidir, lo hace por el peso de la mayoría, quien rompe el principio de la igualdad a plena conciencia, por imperativo de sus compromisos electorales. Sólo un mayor grado de maduración de las costumbres políticas y de la moralidad parlamentaria pueden remediar esta lamentable y tradicional desigualdad.

El segundo caso presenta un mayor inte-

BIBLIOGRAFÍA

rés jurídico, por referirse, sencillamente a un conflicto de intereses individuales: a dos situaciones, una de las cuales se ve primada con una subvención, y la segunda no. Cabe preguntarse en estos casos, hasta qué punto está obligado el Parlamento a dictar una nueva disposición, a sugerencias del reclamante, para remediar esta desigualdad y equipararle a aquél otro que en sus mismas condiciones haya conseguido con anterioridad la subvención. La cuestión es difícil, y en el estado actual de la doctrina no puede darse una respuesta contundente. En principio, el pretender imponer al legislador, aunque sea al amparo del principio de la igualdad, una determinada medida constituye un atentado contra su soberana facultad de disposición. Ahora bien, tampoco debe olvidarse que las fórmulas consagradas del «arbitrio legislativo» o de la «extraordinariamente amplia libertad del legislador», no tienen ya en la actualidad un carácter absoluto, puesto que están sujetas a la legalidad constitucional.

Entrando en el examen de dos problemas concretos: ¿Puede significar un nuevo Parlamento—o una modificación de la situación financiera del Estado—una novedad tal en la tipificación de los supuestos de hecho que pudiera justificar un cambio de criterio en la concesión de subvenciones? En cuanto a lo primero, la respuesta es afirmativa; mientras que el segundo caso merece una respuesta negativa, ya que el Estado, por principio, siempre es capaz de resolver sus cuestiones financieras.

Sobre la correspondiente dependencia de la Administración respecto al citado principio, es de citar la opinión sostenida por HENZE—y en igual sentido la jurisprudencia—de que la decisión de la Administración es en este punto inatacable en principio, ya que no existe derecho subjetivo alguno a la concesión de una subvención. La única limitación del arbitrio administrativo es la prohibición de la arbitrariedad. Ahora bien, esto no significa que la Administración no pueda dictar soluciones diferentes en casos similares. La oportunidad y los fines de la subvención pueden significar en ocasiones estas diferencias de trato. Solamente cuando ello sea debido a motivos ajenos al servicio, y no objetivos, pueden estimarse tales decisiones como improcedentes.

ALEJANDRO NIETO.

Bayerische Verwaltungsblätter

Año VI, núm. 10. Octubre, 1960.

Índice:

- Doctor Franz Josef Wuermeling: «El Ministerio federal de asuntos de familia y juventud».
- Doctor Heinz Jobst: «Federación, Estados y Municipios».
- Profesor Doctor Theodor Maunz: «Estado y Municipio».
- Doctor Ernest Schnerr: «La administración estatal en materia de arte».

FRANZ JOSEF WUERMELING: *Das Bundesministerium für Familiend- und Jugendragen* («El Ministerio federal de asuntos de familia y juventud»). Páginas 297-301.

Tiene este Ministerio la misión de hacer valer en el moderno orden social y estatal las necesidades vitales de la familia y de la juventud. Aquí están comprendidas, pues, principalmente la elaboración de los principios generales para una política de familia y juventud orgánicamente unida, la ejecución de sus intereses en la legislación, y la gestión y sugerencia de medidas prácticas para la protección y ayuda del matrimonio, familia y juventud.

Los principios económicos que sostienen la familia están en la actualidad basados en una política de salarios que atiende solamente a la personalidad del trabajador, y no a sus condiciones familiares. Situación ésta que exige un pronto remedio.

Los cuidados de la educación de la juventud han de ser especialmente atendidos, teniendo en cuenta que, en la vida moderna, han adquirido una importancia excepcional las influencias educativas extrafamiliares.

La protección de los miembros de la familia, dentro del seno de la misma, ha sido el objeto de alguna legislación, interesante, desde luego, pero que es necesario completar, y que debe ocuparse de una gama tan amplia de problemas que se extiende desde la ayuda familiar hasta la llamada inseminación artificial.

Por otra parte es también de destacar el papel que han de jugar los factores democráticos en esta nueva política. Las injerencias del Estado en la vida familiar han

de limitarse a lo imprescindible, por constituir ésta una esfera sagrada de los intereses privados; la educación de los jóvenes ha de basarse en los valores democráticos y de la libertad.

La denominación actual del Ministerio es moderna, procede de 1957. Cuando fué fundado en 1954 se le designó sencillamente como Ministerio de asuntos familiares. Es de subrayar también que trabaja en íntimo contacto con los interesados y con especialistas de todo género. Desde 1954 existe un Consejo de asuntos familiares, reorganizado en 1959, y una Junta de acción en cuestiones de la juventud, en la que, como en la anterior, tienen cabida numerosos especialistas y representantes de las asociaciones seculares y laicas, que se ocupan de estos problemas.

Los resultados más espectaculares de la actividad del Ministerio, aparte de la implantación del subsidio familiar (Kinderzuschlag), han sido consecuencia de su política en el campo de la educación técnica de la juventud, de ocupación de su tiempo libre, y posibilidades de una posterior educación más desarrollada.

Año VI, núm. 11. Noviembre, 1960.

MAYER, FRANZ: *Verfahrengrundsätze der Verwaltung*. Págs. 332-339.

La inconsistencia científica tradicional de esta materia es quizá una consecuencia de la escuela de OTTO MAYER, que ha colocado el centro de gravedad del Derecho administrativo en el estudio de institutos jurídicos aislados, y en especial del acto administrativo, olvidando que el núcleo general del Derecho administrativo es la actividad administrativa, la cual se desarrolla en un adecuado procedimiento.

En estos últimos años ha ganado actualidad el tema y cada día aparece tratado con una mayor profundidad. En cualquier caso queda perfectamente marcada la distinción entre el procedimiento administrativo y el jurisdiccional, ya que los fundamentos de los mismos son completamente distintos: éste se basa en la aplicación estricta del Derecho, mientras que la esfera de aquél es mucho más amplia, limitado—pero no regido—por el Derecho y orientado hacia la consecución real de los fines administrativos.

Principio de libertad del procedimiento. El procedimiento debe ser tan informal como sea posible para dejar espacio a la actuación del principio de oportunidad.

Principio de la inmediación.—Ya que el conocimiento real de las cosas, no puede deducirse simplemente de la lectura de los protocolos.

Principio de oralidad.—Que debe seguirse cuando la Ley o la naturaleza de la cosa no impongan el de la escritura. En cualquier caso deben levantarse actas de las actuaciones.

Principio de la facilidad de comprensión. Las normas reguladoras deben estar al alcance de todos los ciudadanos, para que puedan asistir al procedimiento, incluso sin asistencia profesional especializada.

Principio de concentración.—Que produce una mayor rapidez y simplificación de los trámites.

Principio de publicidad.—Del que sólo puede prescindirse por causas limitadas y excepcionales de seguridad del Estado.

Principio de disposición a favor de la autoridad administrativa.—Lo que no supone ciertamente que le corresponda a ella en todo caso la iniciativa, ya que ésta recae con frecuencia en los particulares.

Principio de desconcentración.—En referencia a la estructura administrativa. No representa ninguna ventaja el acumular los procedimientos en las instancias superiores, sino que, por el contrario, deben acercarse lo más posible a los particulares.

Principio de oficialidad.—A la Administración corresponde la determinación del objeto fáctico controvertido, mediante la libre investigación y valoración de la prueba.

Principio de la participación de todos los interesados.—En esta clase de procedimiento no deben intervenir solamente el peticionario y los directamente afectados, sino todos cuantos tengan un interés jurídicamente protegible.

Principio de la jurisdicción.—Que comprende también la absoluta garantía de la audiencia de las partes e interesados.

Principio de la jurisdicción de la resolución.—En el que se coordinan los elementos materiales y formales del procedimiento.

Principio de la posibilidad de una revisión judicial.—Como garantía de la normalidad del procedimiento. La combinación del procedimiento administrativo y del procedimiento jurisdiccional es la mejor garantía

BIBLIOGRAFÍA

de la actuación administrativa y, por ende, de los derechos de los particulares.

ALEJANDRO NIETO.

Der Öffentliche Dienst

Año XIII, núm. 9. Septiembre, 1960.

Indice:

- Doctor Willi Thiele: «Obligaciones y derechos de los funcionarios en la Ley de Funcionarios del Estado de la Baja Sajonia».
- Hans-Dieter Lewer: «Indemnización por accidente».
- Doctor Heinrich Clasen: «La delegación de competencia del Presidente del Municipio».

Doctor WILLI THIELE: *Pflichten und Rechte des Beamten nach dem Niedersächsischen Beamtengesetz* («Deberes y derechos de los funcionarios en la Ley de Funcionarios del Estado de la Baja Sajonia»). Páginas 161-165.

Esta Ley ha sido publicada el 14 de julio de 1960 y entrará en vigor el día 1 de septiembre del mismo año. Con anterioridad a ella era aplicable en este Estado la Ley de Funcionarios alemana de 26 de enero de 1937, no obstante las modificaciones constituciones y de la estructura del Estado experimentadas desde aquella fecha.

El apartado 2 del artículo 46 de la Constitución provisional de este Estado, de fecha 14 de abril de 1951, encomendó al legislador la redacción de una Ley sobre la función pública. Otra recomendación similar imponía la Ley federal, cuadro del derecho de funcionarios de 1 de julio de 1957, en la que, además, se señalaba al legislador de los Estados un plazo hasta el 1 de septiembre de 1960. La Ley de la Baja Sajonia ha aparecido, pues, dentro de dicho plazo.

En esta Ley se recogen literalmente preceptos de la Ley cuadro citada. Con ello pudiera presentarse el problema constitucional de si tales normas adquieren así rango estatal. El artículo 268, apartado 1, resuelve el problema declarando que se las seguirá considerando como Derecho federal.

Obligaciones de los funcionarios: a) Su

actuación ha de atenerse a las normas jurídicas (art. 64). Si se les presentare alguna duda sobre la juridicidad de las órdenes recibidas, deberán hacérselo entender así inmediatamente a su superior jerárquico. b) Juramento (art. 650). Sólo puede prescindirse del juramento cuando el Ministro del Interior lo admita con carácter excepcional. c) Devolución de los sellos y firmas oficiales. d) Autorización para el ejercicio de actividades ajenas al servicio, pero dentro de la Administración (art. 73). e) Autorización en los casos de actividades ajenas al servicio (art. 74). f) Computación fiscal de los ingresos obtenidos fuera del servicio (art. 75). g) Horario (art. 80). En su apartado 2.º se encuentra una disposición interesantísima: El horario de una mujer funcionario, que como esposa y como madre tenga a su cargo también los cuidados de su familia, puede reducirse a la mitad, a petición suya. h) Comunicación de ausencia de la ciudad en casos de enfermedad.

Derechos: a) Obligación por parte de la Administración de atender las necesidades del funcionario (art. 87). b) Caracterización del cargo (art. 89). c) Vista del expediente personal (art. 101).

ALEJANDRO NIETO

Deutsches Verwaltungsblatt

Año LXXV, núm. 19. Octubre, 1960.

Indice:

- Doctor Willi L. Blümel: «Coincidencia en la determinación de planes».
- Doctor Albrecht Friesecke: «La contractualidad común en el derecho de aguas».
- Ulbrich Framenau: «La prolongación de la instalación en la posesión según la *Landsbeschaffungsgesetz*».
- Doctor Thierfelder: «Sobre la constitucionalidad de la Ley de conservación de la pureza de las vías de navegación federales».
- Doctor Manfred Attenberger: «Desarrollo del Derecho federal en el primer semestre de 1960».

Doctor FRIESECKE, ALBRECHT: *Die Gemeinverträglichkeit un Wasserrecht*

(«La compatibilidad de uso común en el derecho de aguas»). Páginas 711-714.

En una famosa resolución del año 1886 ha declarado por primera vez el Tribunal del Reich en un caso de aguas que «el derecho de cada particular encuentra su límite en el derecho igual de los demás. Por ello no puede ejercitar cada coparticipante su derecho a la cosa de tal manera que con ello imposibilite el aprovechamiento de los demás. Ahora bien, por cuanto que en ocasiones es posible repartir el uso de una cosa, en los casos en que los fines de varios participantes no pueden ser cumplidos por completo al mismo tiempo, se impone dicha repartición entre ellos». De este principio general dedujo PÉTERSON, en 1935, el concepto de compatibilidad en el uso común (*Gemeinverträglichkeit: GB*), que hizo pronto fortuna en la doctrina para designar las relaciones que surgen entre varios beneficiarios de un aprovechamiento común, y que luego fué recogido incluso por la jurisprudencia.

A este concepto, que pudiera denominarse tradicional de la GV, ha hecho frecuentemente referencia la legislación de aguas. Sirva de ejemplo, entre otros muchos casos, el artículo 3.º de la Ley de aguas del Estado de Hessen, que dispone que el aprovechamiento de arroyos sólo está permitido cuando se realice con respeto de los derechos iguales de los demás beneficiarios. Sin embargo, la nueva Ley de bases de ordenación de aguas, que ha entrado en vigor el 1 de marzo de 1960, no hace ninguna alusión a este instituto. Lo que no autoriza a creer que sea contraria a su existencia, ya que ha de servir de norma todavía a las autoridades administrativas, precisamente en aquellos casos no previstos por la Ley, en que parezca útil su aplicación para resolver los intereses contrapuestos de los particulares.

Mayores dificultades presenta la aplicación de un nuevo y más amplio concepto de la GV, acuñado por RIEDEBER-SIEDER en 1957, y que comprende las relaciones que median entre el titular de un aprovechamiento especial y los beneficiarios del aprovechamiento común. Este nuevo concepto debe ser rechazado decididamente, ya que no es posible incluir los aprovechamientos especiales dentro del concepto tradicional de

la GV. Esto es inútil, introduce confusiones, y, además, es incorrecto, por cuanto parte de la base que estos aprovechamientos especiales constituyen la base fundamental del aprovechamiento de las aguas, mientras que la realidad es que lo más importante es, en cualquier caso, el aprovechamiento común.

Núm. 20. 15 octubre 1960.

WILLIGMANN, KLAUS: *Koppelung mehrerer Verwaltungsobliegenheiten.*

En la jurisprudencia y en la literatura del Derecho administrativo se habla de «Koppelung» (dependencia, interdependencia) cuando una autoridad hace depender su actividad de una contraprestación económica no rigurosamente legal del interesado o de su actitud y conducta respecto a otro organismo. Es decir, que la autoridad no actúa mientras el particular no haya cumplido determinados requisitos ajenos a su función estricta. De esta manera se consigue o bien saneados ingresos para el Organismo o bien coaccionar al particular para que cumpla sus deberes respecto a otro Organismo público. El presente artículo sólo se ocupa del segundo supuesto, es decir, en relación con el cumplimiento de deberes respecto a otros Organismos.

El ejemplo académico de este supuesto es la condición impuesta por la legislación de pasaportes de que el solicitante ha de estar al corriente del pago de sus impuestos antes de que le sea extendido dicho documento. Ahora bien, este ejemplo no es del todo característico, pues, con independencia de si la Ley está facultada o no para imponer estos requisitos, al menos hay un precepto legal que lo autoriza.

La doctrina se muestra, en general, muy severa con toda forma de «Koppelung», que sólo puede ser aceptada en muy estrictas circunstancias. Para FORSTHOFF representa un estado de esclavitud, junto al cual el quebrantamiento del principio de la división de poderes parece un juego de niños. En efecto, si la Administración decide en cualquier caso de infracción bloquear al particular con la suspensión de todos sus derechos administrativos, pocos caminos quedan abiertos a ésta en la sociedad actual. El particular debe saber, por eso, en todo caso hasta

BIBLIOGRAFÍA

qué punto puede la Administración presionar en su esfera privada; es decir, que las exigencias de la Administración tienen que ser previsibles y calculables. La «Koppelung» supone una extralimitación de la esfera de actividad de un Organismo, la cual es un círculo dentro del cual puede y debe actuar. Competencia significa al tiempo facultad y limitación.

Pero con este principio de la limitación debe conjugarse otro fundamental de la actividad administrativa: el de la cooperación, que no es otra cosa que el reconocimiento de que la Administración es única y de que su división formal es sólo consecuencia de una técnica de trabajo. De aquí que la «Koppelung» sea lícita—y aun necesaria—cuando esté «objetivamente justificada».

En la determinación de esta «justificación objetiva» radica el nudo del problema. A través de la jurisprudencia existente puede rastrearse el principio de la «conexión real» entre las dos zonas de la actividad que se entrecruzan en la «Koppelung». Así determinadas sentencias han autorizado que un permiso de edificación se haya hecho depender de ciertas facilidades exigidas al propietario para la utilización pública de un trozo de sus solares, puesto que ambas medidas se refieren a la misma esfera económica; pero, en cambio, ha prohibido que un permiso de policía se haga depender del pago de un impuesto, por no darse la misma circunstancia.

Más arriba se ha aludido al problema de la admisibilidad de esta figura cuando está sancionada legalmente. El ejemplo del pasaporte no es único. En estos casos no se da una «Koppelung» en sentido estricto y debe admitirse, en general, su posibilidad, ya que a la Ley corresponde en última instancia la determinación de las competencias administrativas. Sin embargo, también en estos casos es de aplicación el aludido principio de la conexión real, si bien entendido mucho más ampliamente que para los casos de actuación administrativa no justificados legalmente.

El legislador debe someterse a él como garantía de la existencia del Estado de Derecho y muy rigurosamente en los casos en que se impongan condiciones en la prestación de servicios necesarios para la vida. El hacer depender el suministro de agua o electricidad al cumplimiento de obligaciones ajenas a este mismo suministro, por legi-

timas que sean, es inadmisibile. En este campo debe interpretarse la conexión real del modo más severo.

ALEJANDRO NIETO.

Die Öffentliche Verwaltung

Año XIII, núm. 19. Octubre, 1960.

Índice:

- Profesor Doctor Herbert Krüger: «La protección constitucional en el Estado federal».
- Doctor Friedrich-Karl Fromme: «Estado de excepción y legislación de necesidad».
- Doctor Dietrich Jesch: «Posición jurídica y protección jurídica de los Municipios cuando ejecutan tareas estatales».
- Doctor Martin Bullinger: «Sobre las formas y principios de actuación de la Administración soberana y de la Administración no soberana».
- Doctor Hartmut Maurer: «Sobre la impugnación de los actos administrativos de la Iglesia ante los Tribunales estatales».

DOCTOR MARTIN BULLINGER: *Zu den Handlungsformen und Handlungsprinzipien hohierlicher und nicht-hoheitlicher Verwaltung* («Sobre las formas y principios de actuación de la Administración soberana y de la Administración no soberana»). Páginas 746-748.

Sólo podrá acertarse con el profundo criterio que separa la Administración soberana de la Administración no soberana cuando se logren diferenciar las formas y principios de la actuación soberana y de la actuación no soberana de la Administración.

Uno de los mayores aciertos de OTTO MAYER fué el de aplicar a la actividad de la Administración las ideas de soberanía y dignidad que tradicionalmente se venían encarnando en la Jurisprudencia. Según su concepción, no puede ser invitado nunca un particular a prestar su aprobación a un acto administrativo, por las mismas razones que no lo es respecto a una sentencia judicial; do aquí que se rechace también el concepto de contrato de derecho público.

Por otro lado también ha estado expuesta con claridad por la doctrina durante muchos años la idea de la actuación de la Administración no soberana cuando el Estado se encubre bajo las formas privadas del Fisco o cuando sus gestiones se asemejan a las de un comerciante particular.

Pero en el momento actual parecen haberse borrado éstas tan anteriormente claras diferenciaciones: por un lado, ya no parece adecuada la soberanía de los actos administrativos a determinadas figuras de rancia tradición privatística, como la seguridad social, y, por otro, tampoco puede prescindirse del todo de la soberanía administrativa en los actos y contratos de apariencia privada, que ella realiza. Ya han dejado de servir, pues, los tradicionales modelos de comparación: el Juez, para la Administración soberana, y el comerciante, para la Administración no soberana.

No deben, sin embargo, extremarse estas tendencias: con ello perdería la Administración soberana mucho de su dignidad y soberanía, y la no soberana, mucho de su elasticidad y efectividad. Es significativo que en un país de tan antigua tradición jurídico estatal como Inglaterra sigan siendo desarrollados todavía los principios de la Administración soberana frente a los contratos comerciales, mientras que, por otra parte, la Administración no soberana siga sometida íntegramente a las normas del tráfico comercial.

En líneas generales puede afirmarse esta posición: En la Administración soberana debe protegerse el modelo del Juez imparcial y ligado a la Ley contra la invasión de conceptos mercantiles provenientes de la Administración no soberana; mientras que en ésta debe ser defendido el concepto modélico del comerciante utilitarista y elástico contra las ideas que sugiera la soberanía.

ALEJANDRO NIETO.

Verwaltungsarchiv

Tomo LI, núm. 4. Octubre, 1960.

Índice:

- Joachim Türke: «Estado, Constitución y Administración en la República Democrática alemana».
- Doctor Schmidt: «El principio re-

gional en las instituciones de ahorro».

- Doctor Helmut Quaritsch: «Las disposiciones provisionales en el procedimiento administrativo».

TÜRKE, Joachim: *Saat, Verfassung und Verwaltung in der DDR* [«Estado, Constitución y Administración en la República Democrática alemana (DDR)»]. Págs. 283-315.

Para hacer un estudio del desarrollo del Estado, de la Constitución y de la Administración de la antigua zona de ocupación rusa, actual DDR, no debe partirse de la Constitución de 7 de octubre de 1949, puesto que nunca tuvo significación alguna. Ha de examinarse, pues, únicamente la auténtica realidad.

1. *Sobre la cuestión de la revolución proletaria en la DDR.*—El sistema político de la DDR no es producto de una revolución proletaria en el sentido descrito por MARX y ENGELS, para quienes la primera fase de la revolución proletaria consistiría en la conquista del Estado por las fuerzas obreras. En la Alemania Oriental el Estado fué conquistado, no por fuerzas interiores, sino por la ocupación armada de un ejército comunista. En cambio, se cumple aquí fielmente la segunda fase de la revolución tipo: la transformación desde el poder del orden social-burgués existente. Esto se ha intentado en dos grandes fases: de 1945 a 1952, mediante la implantación de un «orden democrático antifascista», y a partir de 1952, por medio del «orden democrático popular», la llamada democracia socialista.

2. *Del orden democrático antifascista a la democracia socialista.*—La característica más acusada de la situación originada con la post-guerra fué la de que «la clase trabajadora alcanzó una posición decisiva», y que: «el monopolio capitalista y el poder de los terratenientes fué superado de una vez para siempre». Los partidos fueron agrupados en un bloque político, conforme al cual—considerándoseles no como enemigos, sino como representantes de las distintas capas sociales—tuvieron una representación en el Gobierno conforme a su número en el Parlamento. Corriendo los años, el bloque político se ha transformado en una agrupación política (Bündnispolitik), que viene, en suma, a regular las relaciones de dependencia y

BIBLIOGRAFÍA

subordinación de los demás partidos respecto del comunista oficial (SED).

3. *Carácter y funciones del Estado en la DDR.*—El Estado actual presenta las características de una ortodoxa dictadura del proletariado. Ahora bien, ¿desde cuándo puede considerarse que existe esta dictadura, desde 1945 o desde 1952? No es fácil contestar a esta pregunta partiendo de las premisas de la teoría del Estado occidental, ya que en ella no existe una doctrina apropiada que pueda orientar hacia una solución. Pero en líneas generales puede afirmarse que tal dictadura está instalada desde el momento de la ocupación armada, ya que, si bien es cierto que hasta 1952 se permitió la existencia de partidos políticos ajenos al proletariado, esto fué bajo unas circunstancias de presión, que les condenaban a una absoluta impotencia. Las funciones del Estado actual se resumen en la «implantación del socialismo», cuyos objetivos fundamentales han de ser la «creación de nuevas relaciones de producción» y «una nueva educación de la población».

4. *Las relaciones entre la «fuerza obrera y campesina» y las masas populares y el papel de la representación popular.*—Aquí deben señalarse tres etapas. En la primera, desde 1946 hasta la fundación de la DDR (1949), tuvo la representación popular una fuerza real, y el SED se vió obligado a conseguir sus votos conforme a las ordinarias normas democráticas. En la segunda etapa, que alcanza hasta 1953 (fecha de la muerte de Stalin), cambia el panorama por completo, y el SED se declara «partido de nuevo tipo», que supone su más absoluta hegemonía y dominación. A partir de la muerte de Stalin se ha vuelto a modificar el rumbo político, solicitándose desde entonces con ahínco, tanto por el Gobierno como por el partido, la colaboración del pueblo en las tareas del Estado.

5. *Desarrollo de la estructura del Estado.*—Ha sido largo el proceso de formación de un Estado unitario, que tuvo que partir del excesivo fraccionamiento existente con ocasión de la ocupación armada. Los primeros intentos unificadores se encuentran en la creación de la Comisión económica permanente de 10 de febrero de 1947, que en 12 de febrero del año siguiente se convirtió en la Comisión económica alemana (DWK). La Constitución de 1949 supone una repartición de competencias entre la República

y los distintos Estados, que ha ido evolucionando posteriormente en beneficio de la competencia central: primero, mediante la formación de un presupuesto único para todo el país (Ley de 15 de diciembre de 1950), y luego mediante la intervención en todos los patrimonios administrativos; y que con la introducción del plan quinquenal iniciado en 1951 significó una definitiva reducción de las tareas y competencias locales.

ALEJANDRO NIETO.

Zeitschrift für Bmtenrecht

Núm. 8. Agosto 1960.

LIERMANN, M.: *Beamtenethos-geschichtlich gesehen*. Págs. 241-242.

La existencia de un «ethos» particular de los funcionarios no es un fenómeno natural e imprescindible como se cree en Alemania. Un Estado puede servirse conscientemente de funcionarios desmoralizados, y la opinión pública contentarse con ello. Ordinariamente suele ser esto consecuencia de remuneraciones miserables. La diferencia de sueldo que se «ahorra» el Estado corre a cargo de los particulares que han de tratar con la Administración.

Esta situación es actualmente inimaginable en Alemania, pero hasta principios del siglo XIX hay ejemplos de sistemas similares, que llegan incluso a institucionalizarse: la venta de cargos, cuyo precio amortizaba posteriormente el funcionario con su derecho de «Sportulieren». Esta palabra viene de la latina «sportula», que significa bolsa de regalos, y con ello no se precisa de mayor explicación.

Por fortuna para el país no constituye este sistema la regla, sino la excepción. La relación de funcionariado se enraza en la antigua relación feudal, basada en un juramento de fidelidad, que implicaba nobles obligaciones para las dos partes. Esta relación de fidelidad ha pervivido hasta los tiempos actuales, pasando por la época del absolutismo y de la monarquía constitucional.

Hubiera podido temerse que esta tradición desapareciera con la Revolución de 1918, ya que al ser sustituido la persona física del Monarca por un Estado impersonal, era fá-

cil la relajación de la «fidelidad», al no haber un sujeto físico que la representase. Por suerte no ha sido así, y el funcionario alemán ha sabido mantener incólume su «ethos», pese al cambio de circunstancias.

Ello ha sido debido quizá a que la transición no fué demasiado brusca, puesto que desde el siglo XVIII se tenía clara conciencia de que el señor no era la persona del Monarca, sino que se trataba de una simple representación del Estado. Federico el Grande de Prusia se consideraba ya como el «primer servidor del Estado», y a partir de la *Allgemeines Landrecht* de 1794 se denomina a los funcionarios «servidores del Estado» y no «servidores del Príncipe».

I. v. MÜNCH: *Die Einflussnahme der politischen Parteien auf Beamtenernennungen und -beförderungen*. Páginas 245-250.

La efectiva influencia de la política en los nombramientos y ascensos de los funcionarios en la Alemania actual es algo que nadie pone en duda, habiéndose reconocido tanto desde el punto de vista de la práctica administrativa como de la ciencia. El problema es, por lo demás, de muy difícil tratamiento, pues en él se entrecruzan elementos de la Teoría de la Constitución de la política y del derecho de funcionarios. Habiendo, por tanto, teorías y opiniones muy diversas.

Esta influencia se manifiesta a veces di-

rectamente—cuando a los partidos políticos corresponde el efectivo nombramiento o el veto—y a veces indirectamente—cuando los funcionarios encargados de los nombramientos lo hacen de acuerdo con su propia ideología política—.

En general, los autores que parten del punto de vista del derecho de funcionarios se oponen con mayor energía a esta influencia que los que parten de un punto de vista constitucional, que la suelen aceptar como un hecho inevitable.

El derecho de funcionarios no puede ser, en efecto, más tajante en este punto: El artículo 8.º de la Ley de Funcionarios federales dispone que el nombramiento de los mismos se hará «sin consideración al sexo, raza, creencia, mentalidad política o religiosa, origen o relaciones de los candidatos».

Desde el punto de vista constitucional se ofrece, sin embargo, un débil portillo a esta influencia, ya que el artículo 21 de la Constitución establece que es misión de los partidos «la colaboración en la formación política del pueblo»; pero ¿puede encajarse en esta formación política el nombramiento de funcionarios? La respuesta debe ser negativa.

Por último, es de considerar que esta práctica va contra el principio democrático, el cual presupone que los elegidos por el pueblo lo serán por el tiempo que éste les mantenga su confianza. Mientras que los funcionarios—nombrados al amparo de su color político—escapan ya a la influencia del elector.

ALEJANDRO NIETO.